تشارلز چونز

مقدمة قصيرة عن

الرئاسة الأمريكية

دار الشروق

مقدمة قصيرة عن **الرئاسة الأمريكية**

ما هي العلاقة بين الكونجرس وسلطات الرئاسة؟ وإلى أي مدى تطورت الرئاسة الأمريكية على مر السنين؟ ما هي سلطات الرئيس الأمريكي وما العوامل التي تحددها؟ وكيف تؤثر شخصية الرئيس على منصب الرئاسة؟ من خلال تغطية رائعة ومكثفة للرئاسة الأمريكية يطرح «تشارلز چونز» هذه الأسئلة ويجيب عليها بأسلوب شيق ومبسط، مقدمًا للقارئ دليلًا شاملًا لتاريخ الرئاسة الأمريكية وموضحًا العوامل التي أدت إلى حدوث تغيرات جذرية في هذه المنظومة القيادية والتي أصبحت مثالًا للحكم الديمقراطي الذي يسعى لتحقيقه كل أنصار الديمقراطية في العالم.

«تشارلز چونز»: رئيس جمعية العلوم السياسية الأمريكية، وهو أكاديمي ومفكر لامع، ويُعد رائدًا من رواد دراسات السياسة الأمريكية. عمل «چونز» بأكثر من جامعة مرموقة، حيث درَّس في جامعة ڤيرچينيا وويسكونسن وأكسفورد، وهو مهتم بصفة خاصة بالعلاقة بين الكونجرس والرئاسة الأمريكية، وله العديد من المؤلفات المؤثرة في هذا المجال.



6 221102 027915

دار الشروق
www.shorouk.com

مقدمة قصيرة عن

الرئاسة الأمريكية

THE AMERICAN PRESIDENCY
A Very Short Introduction
was originally published in English in 2007.
This translation is published by arrangement
with Oxford University Press.

This edition is published with the collaboration of
the Arabic Book Program of the U.S. Embassy in Cairo

مقدمة قصيرة عن الرئاسة الأمريكية
المؤلف: تشارلز چونز
ترجمة: محمد أحمد السيد حرفوش

الطبعة العربية الأولى ٢٠١١

رقم الإيداع ٣٥٣٥/ ٢٠١٠
ISBN 978-977-09-2766-3

٨ شارع سيبويه المصري
مدينة نصر - القاهرة - مصر
www.shorouk.com

تشارلز چونز

مقدمة قصيرة عن

الرئاسة الأمريكية

ترجمة
محمد أحمد السيد حرفوش

دار الشروق

المحتويات

تقديم ٩

شكر ١١

الفصل الأول : اختراع الرئاسة ١٣

الفصل الثاني: الرئاسة تجد موقعها ٤١

الفصل الثالث: انتخاب الرؤساء (والسبل الأخرى لشغل المكتب البيضاوي) ٦٤

الفصل الرابع: صياغة الرئاسة وإعادة صياغتها ١٠٠

الفصل الخامس: الاتصال بالحكومة وقيادتها ١٢٣

الفصل السادس: الرؤساء في العمل: سن القوانين وتنفيذ السياسة.... ١٥١

الفصل السابع: الإصلاح والتغيير واحتمالات المستقبل ١٩٠

الملحق ٢٢٣

الهوامش والمراجع ٢٣١

عن المؤلف ٢٣٩

عن المترجم ٢٤٠

إلى «واندا»، و«إليزابيث»، و«لو»، و«بوب»، و«روث»،
من شقيقهم. أسهمنا جميعًا، على نحو ما، في هذا الكتاب.

تقديم

أعاصر، بينما أكتب هذا الكتاب، رئيسي الثالث عشر، بدءًا من «هربرت هوفر» حتى «جورج بوش الابن». ولا أتذكرالكثير عن أي شيء يتعلق بـ«هوفر»، على الرغم من أن أسرتي التي أتت من الغرب الأوسط، كانت تتحدث عنه بفخر؛ لأنه من ولاية أيوا. وقد كان لدي انطباع شخصي وعلمي أقوى فيما يتعلق بالباقين. وأتذكراليوم الذي أتيت فيه للعيش في كانتون، بولاية ساوث داكوتا، عام ١٩٤٤ مع جدي وجدتي. وكنت أتزين بزر يحمل صورة «فرانكلين روزفلت»، فجعلني جدي أنزعه. وكان حبه لـ«ترومان» أقل، على الرغم من أن طريقة جدي الصريحة في الكلام كانت تذكرني بـ«ترومان». وبعبارة أخرى: لو كانا التقيا لفهم أحدهما الآخر.

واهتممت بالرؤساء خلال سنوات دراستي في المدرسة والجامعة، متسائلًا: كيف يصبح المرء رئيسًا؟ واعتقدت أن الرؤساء أشخاص فوق البشر، من خلال انطباعي الأول عن «فرانكلين روزفلت»، على الرغم من موقف جدي. وتعلمت فيما بعد أن التوقعات هي التي تفوق البشر. وهكذا شاهدت الرؤساء يمرون، مأخوذًا بجهودهم في إدارة المسئوليات بشكل جيد، بما يكفي ليُنسب إليهم الفضل عن العمل الجيد، وعلى نحو يبعد عنهم اللوم المؤكد في حالة العمل السيئ.

يدور موضوع هذا الكتاب، حول إدارة التوقعات غير المتناسبة والمتصارعة أحيانًا. ومن الواضح تمامًا، أن الحجج التي طُرحت في فيلادلفيا، عند كتابة الدستور، مازالت حاضرة حتى اليوم. فنحن نريد أن يتحمل الرؤساء مسئولية ما يحدث في الحكومة، لكننا لا نريد أن تكون لهم سلطة كبيرة جدًّا. فلذلك نقوم بحماية رهاناتنا عن طريق منح سلطات ثم مراقبتها وموازنتها والمشاركة فيها.

من العدل أن تُلقى المسئولية على عاتق النظام وكل الأشخاص الذين صنعوه على مدار الزمن وفي مختلف القضايا. فالرؤساء، على كل حال، يأتون ويذهبون، ونادرًا ما يحصلون على كل ما يريدون، وكثير مما يحدث هو نتيجة فعل آخرين، (بما في ذلك الإدارات السابقة). وتكمن المشكلة في أن النظام ليس فرديًا ولا شخصيًا؛ لذا من الصعب تحديد المخطئ، عندما تسوء الأمور. لكننا في ذلك الوقت تحديدًا، نريد في الغالب تحديد المسئولية. ومن ثَمَّ، فها هم الرؤساء، بأسمائهم التي نعرفها جميعًا، رؤساء الهيئة التنفيذية. فقد حان وقت محاسبتهم، فنحن نعرِّف حتى حقبنا السياسية بأسمائهم: فنقول سنوات «روزفلت» و«أيزنهاور» و«كلينتون».

اجتهدت، في هذه المقدمة الموجزة جدًّا، أن أعرض صورة التحديات التي تواجه القيادة الرئاسية في نظام الفصل بين السلطات. وتمثل محاسبة الهيئة التنفيذية جزءًا من هذا النظام؛ فهي تصاحب المنصب. ويستجيب أعضاء الكونجرس لجماعات الناخبين المختلفة، والقضاة يستجيبون للقوانين. ولم يكن من المؤكد بأي حالٍ من الأحوال أن يستمر النظام، لكنه استمر. سعيت لشرح السبب والمساهمة في فهم الكيفية.

«تشارلز أو. چونز»

وينترجرين في ولاية ڤيرچينيا

شكر

إني مدين لكثير من الباحثين والصحفيين والسياسيين الذين علموني، على مدار سنوات، أمورًا عن الرئاسة. ولا يمكن إدراج القائمة هنا لفرط طولها، على الرغم من الإشارة إلى عدد قليل في الملاحظات والمراجع. ولا عجب أن يتصدر «ديك نويشتادت» هذه القائمة. وسيلاحظ الملمون بأعماله تأثيره في هذه الصفحات.

وطلبت، تمشيًا مع الغرض من هذه السلسلة، من عدد قليل من غير الخبراء، والأصدقاء والجيران من ذوي الوعي السياسي، أن يبدوا آراءهم بشأن أطروحتي الأصلية. وساعدتني كثيرًا تعليقات، «ديڤيد وچورچيا أورفان»، و«بوب وكاثي نوليز»، و«لو وتوني چونز»، و«ريج هال»، و«فيرا چونز»، وكانت مليئة بالاقتراحات الحصيفة التي اتبعتها بحذافيرها. وأمدني أيضًا ثلاثة من نقاد البحث، لم يذكروا أسماءهم، بردود فعل مفيدة للأطروحة.

وعملت «كيت هاميل» معي، التي كانت في ذلك الوقت في جامعة أكسفورد، في تنقيح الأطروحة بشكل أكبر، وأيضًا لتطمئنني أن المشروع يستحق إنجازه. وتولت «ديدي فلمان» مهمة التحرير، بمجرد

الانتهاء من كتابة الفصول. فهي تتمتع بقدرة كبيرة على ملاحظة ما يمكن تحسينه، وعلى تقييم مهارة الكاتب في إنجاز المزيد. وكانت ملاحظاتها التحريرية دومًا، تنحو نحو هدف تحسين النص بشكل كبير.

وساعدني كذلك آخرون في دار نشر جامعة أكسفورد، في الإشراف على إنتاج الكتاب. فقد بحث «ميشيل بوفيه» عن صور ملائمة ووجدها، بالإضافة إلى إدارته عملية تحويل المخطوطة إلى كتاب. وأشرفت «هلين ميولز» على عملية تدقيق النص وتفاصيل أخرى، وحسنت «ماري ساذر لاند» النص بعنايتها في التدقيق، وأعد «بيتر بريجيتيس»، و«ماري نيكولس» الفهرسة. وأنجزت كل مرحلة بمهارة، وأنا أقدر هذا غاية التقدير.

أهدي هذا الكتاب إلى شقيقاتي وأشقائي الذين يتمتعون بمواهب رائعة. وسأظل ممتنًا دومًا لحبهم ودعمهم لي ولخفة ظلهم. إننا، في الحقيقة، مجموعة خفيفة الظل (بكل معاني هذه الكلمة) في عالم يفتقر، نوعًا ما، إلى التسلية.

الفصل الأول

اختراع الرئاسة

تخيل وجودك عند تأسيس دولة. من سيكون لديه السلطات؟ كيف سيتم اختيار من لديهم السلطة؟ أيكون هناك قائد واحد أم كثيرون؟ كيف تُنظم الحكومة؟ هل ستستمر؟ واجهت هذه الأسئلة وغيرها الآباء المؤسسين، رجالًا مثل، «چيمس ماديسون» و«بنيامين فرانكلين»، و«ألكسندر هاملتون»، و«جوفرنير موريس»، و«إدموند راندولف»، و«روجر شيرمان» و«چورج واشنطن»، ألمع المفكرين السياسيين وممارسي الشئون العامة في هذه الحقبة.

وبحث المؤسسون عن إجابات جديدة؛ رغبة منهم في عدم تكرار أخطاء الحكم التي ارتكبها آخرون في ذلك العصر. ويبين هذا المطلب سبب الحماسة الشديدة لحضور هذه المناقشات، دع عنك حضور حفلات العشاء مع «بن فرانكلين». وخضع العمل المبدع لهذه المجموعة، في كتابة دستور الولايات المتحدة، في فيلادلفيا، في صيف عام ١٧٨٧؛ للتفسير والاستشهاد به، بانتظام، في الجدل السياسي والسياسة لأكثر من قرنيْن.

وفشل أول تأسيس، عندما كان اتحادًا كونفيدراليًا ضعيفًا صُدق عليه عام ١٧٨١. وأدرك السياسيون المهمومون بالأمر، الأخطاء، واجتمعوا لتصميم حكومة أكثر قدرة على العمل، قبل فوات الأوان. وكان اجتماعهم فريدًا لا مثيل له. وتمخض عن خطة فريدة، طُبقت، في نهاية المطاف، في مناطق واسعة عبر القارة. ونادرًا ما يجود الزمان بظروف مؤيدة، مثل هذه، لإبداع دستوري.

وكانت الرئاسة نفسها من بين أكثر الإبداعات تجريبية. فقد ساد، بصفة عامة، إدراك أن هناك حاجة إلى قيادة أكثر فاعلية. لكن، هل يمكن تحقيق هذا الهدف، مع التمسك بمراقبة تمنع الطغيان؟ كان الهدف النهائي لذلك، هو الحكم، وليس مجرد السيطرة، وتمثل الحل في الفصل بين السلطات. فيستطيع الرؤساء العيش والعمل داخل هيكل دستوري يفصل السلطات من أجل دعم الوحدة والحفاظ عليها. تأمل الأمر: الفصل من أجل التوحيد. سيدعم تأمل هذه المقولة إعجابك بما تحقق في فيلادلفيا، بالإضافة إلى أنها تقدم أساسًا لفهم الحكومة والسياسة الأمريكية.

ولم تكن كلمة «الرئاسة» نفسها موجودة في الدستور. وألحقت الكلمة، فيما بعد، بالفرع التنفيذي في الحكومة. وكان هناك مدراء يطلق عليهم «رؤساء»، في ذلك الوقت. كانوا موجودين في نيوهامبشير وبنسلفانيا وساوث كارولاينا. وكان يطلق على من يرأسون مؤتمر فيلادلفيا والمؤتمر الدستوري «رؤساء»، وأيضًا على المبعوثين الذين يتم اختيارهم للإشراف على لجنة الولايات التي أوجدتها نصوص الاتحاد الكونفيدرالي، (ربما كان مصطلح «انعدام وجوده» هو الأكثر صدقًا في وصفه). لكن هذه لم تكن «رئاسات»، مثلما أصبح المصطلح يستخدم في الإشارة إلى مؤسسة لها سلطات ووظائف تنفيذية.

لماذا لقب «رئيس»؟ لمَ لا، يكون اللقب «حاكمًا»، وهو اللقب الأكثر شيوعًا بين الولايات؟ وتكشف الإجابة عن معضلة واجهها المؤسسون. وكان من المفهوم أن الأمريكيين حذرون من السلطات التنفيذية، كما كان يمارسها ملك إنجلترا. ولم يكن، في الحقيقة، لم يكن لأول حكومة تشكلت بموجب بنود الاتحاد الكونفيدرالي إدارة تنفيذية بهذا المفهوم. لكن كان من المتفق عليه، بصفة عامة، في فيلادلفيا، أن هناك حاجة إلى إدارة تنفيذية من أجل تحقيق حكم أكثر فعالية. وطُرح لقب «حاكم» في أوقات مختلفة في فيلادلفيا، لكن كما لاحظ أحد المؤرخين، أنه «أعاد إلى الأذهان الحكام الملكيين والإقطاعيين المكروهين في العصور الاستعمارية».[1] وكان لقب «رئيس» أكثر حيادية، وربما أقل سطوة، ومشتقًا من كلمة لاتينية تعني في الأساس «يُشرف». وكانت هذه هي الطريقة التي يعمل بها رؤساء المؤتمر الدستوري، ومؤتمر فيلادلفيا والمؤتمرات الكونفيدرالية: فهم يشرفون.

ليكن إذن «رئيسًا»؛ ليناسب الحاجة إلى لقب تنفيذي، لا يهدد، وفي الوقت نفسه يدعم. فبعد أن جربوا صورًا أخرى بدءًا من الحاكم الإنجليزي إلى الاتحاد الكونفيدرالي الذي بغير نفوذ، «كان الأمريكيون بحاجة إلى تعريف إيجابي لدور السلطة التنفيذية ووظائفها»[2]. ومثل اللقب، الذي كان جديدًا، في الأغلب، علامة في بداية هذا المسعى. إلا أن الجدل بشأن نطاق السلطة التنفيذية ومكانتها ووظائفها في نظام الفصل بين السلطات كان قد بدأ. وكان على كل الرؤساء أن يفكروا مليًا في مكانتهم في الحكومة القومية، وتحديدًا؛ لأن هذه المكانة لم تُحدد بوضوح أبدًا. وسيتعين على كل رئيس أن يبتكر وسائل لفهم التحدي الذي طرحته عليكم ومواجهته وهو: كيف يمكن خلق الوحدة في نظام الفصل بين السلطات؟

«جورج واشنطن»: المشرف المؤسس

إذا كان على المرء أن يكوِّن انطباعًا إيجابيًّا عن السلطة التنفيذية، فما كان له أن يتمنى شخصًا أفضل من «جورج واشنطن» ليكون أول رئيس. وربما أمكن أن يُطلق عليه «جورج الممانع»؛ بسبب عدد المرات التي عبر فيها عن تفضيله أن يظل في مونت فيرنون، على الخدمة في مناصب قيادية عليا. إلا أن تمنعه هذا، جعله مرغوبًا بشكل أكبر، كشخص لا يشتهي المنصب، خاصة مع الأخذ في الاعتبار، النزاعات بين الذين كانوا يتوقون حقًّا إلى تولي المنصب.

وجلس «واشنطن» يشرف على المؤتمر الدستوري، وكان مجرد وجوده يوفر الطمأنينة بأن كل قدر من السلطة يتقلده الرئيس، سوف يُمارس بشكل قانوني. وشرح «بيرس بتلر» (Pierce Butler) مندوب ساوث كارولاينا أن سلطات الرئيس «ما كان لها أن تكون كبيرة إلى هذا الحد، لولا أن الكثير من الأعضاء كانوا ينظرون إلى الجنرال «واشنطن» باعتباره الرئيس، فصاغوا أفكارهم عن السلطات التي تمنح للرئيس، بناء على آرائهم في فضل واشنطن».[٣] كان «واشنطن» هو الجنرال الذي هزم الإنجليز وعاد بعدها إلى منزله. وما كان لقب «صاحب الفخامة» ليغريه. وفي الحقيقة، عندما أدرجت لجنة هذا اللقب، في تقريرها إلى المؤتمر، في السادس من أغسطس عام ١٧٨٧، طُرح اقتراح وتمت الموافقة عليه لإزالة هذا اللقب.

وكان احتمال أن يكون «واشنطن» أول رئيس للبلاد من شأنه كذلك أن يدعم تقدم المؤتمر المتواصل تجاه تساوي الإدارات واستقلالها. ومالت المقترحات المبكرة تجاه كونجرس مسيطر حتى أنها تضمنت أن

يقوم الكونجرس باختيار السلطة التنفيذية. وأوضح ضعف بنود الاتحاد الكونفيدرالي، على أية حال، إلى حد بعيد، الحاجة إلى هيئة تنفيذية لها وضع مستقل عن الهيئة التشريعية، ربما عن طريق انتخابات منفصلة. ويسرت شخصية «واشنطن» وصفاته صياغة الرئاسة كمنصب غير مدين بالفضل للكونجرس، ومن ثَمَّ الإسهام في تطوير حكومة ذات سلطات منفصلة.

في عملية النشوء

مر معظم الناس بخبرات في ممارسة السلطة، على سبيل المثال، مجلس إدارة مدرسة أو جماعة أعمال اقتصادية أو اتحاد للعمال أو مجلس إدارة جمعية خيرية أوجمعية ملاك (وهذه سياسة بغيضة جدًّا). لذا لو حضرت المؤتمر الدستوري، لما اندهشت لرؤيتك تشكيل لجان. وتقوم هذه اللجان بوظائف حاسمة مثل: فض القضايا محل النزاع، (أو الكشف عن عدم إمكانية فضها)، وتنقيح المقترحات والتعرف على التأثيرات والأفكار ذات الصلة. ويبين الجدول (١-١) لجان المؤتمر، مدرجة بحسب ترتيب خدماتها. وتمثَّل دور لجنة العموم في مساعدة المؤتمر على معالجة الأفكار المبكرة والخطط مع وصول المندوبين، وتعالج لجنة التفاصيل الاتفاقات التي تم التوصل إليها والمقترحات المتعلقة بقضايا حيوية خلال الأسابيع الستة الأولى. وتكفلت لجنة الشئون المؤجلة بالتصدي للأمور التي لم تُحسم، وأكثرها جدلًا (وكان من بينها الرئاسة)، وتكفلت لجنة الصياغة بإعداد الشكل النهائي للبنود. لو كنت هناك، لفضلت العضوية في لجنة الشئون المؤجلة. واصل القراءة لتعرف الأسباب.

جدول (١-١) لجان المؤتمر الدستوري عام ١٧٨٧

اللجنة	الغرض
لجنة العموم	لتمثيل خطة ڤيرچينيا باعتبارها وثيقة عمل (تقرير في الثالث عشر من يونيو).
لجنة التفاصيل	جمع البنود المتفق عليها للتوسع في مناقشتها (تقرير في السادس من أغسطس).
لجنة الشئون المؤجلة	حسم القضايا الجدلية للتوسع في مناقشتها (تقرير في الرابع من سبتمبر).
لجنة الصياغة	إعداد النسخة قبل الأخيرة من الدستور لمراجعتها (تقرير في الثاني عشر من سبتمبر).

المصدر: معلومات جمعها المؤلف.

كانت الآراء الأعلى صوتًا في المؤتمر الدستوري هي آراء المناهضين للنظام الاتحادي الذين كانوا قانعين، في الغالب، بتعديل فقرات الاتحاد الكونفيدرالي، وآراء الاتحاديين الذين كانوا يريدون حكومة مركزية قوية لها سلطة حقيقية. وخرجت آراء هذيْن الفصيليْن وتوصياتهما في خطتيْن قُدمتا إلى المندوبين. ولم تزد خطة نيو چيرسي عن كونها تنقيحًا لفقرات الاتحاد الكونفيدرالي إلا قليلًا، وكانت خطة ڤيرچينيا تهدف إلى إقامة حكومة قومية أقوى. ولم تكن أي منهما بدرجة جرأة الوثيقة النهائية.

وكانت إقامة سلطة تنفيذية، منتخبة بشكل مستقل، من المسائل الحاسمة في أي عملية لإعادة الهيكلة. وانطوت هذه القضية على سؤال بشأن مدى إمكانية تحقيق فصل بين السلطات حقًّا. فلا عجب إذن، أن يكون تشكيل، ما سوف يصبح الرئاسة، أمرًا متأنيًا ومدروسًا. وكما كتب

«ألكسندر هاملتون»، لاحقًا، في «الورقة الفيدرالية رقم ٦٧»: «يكاد لا يكون هناك أي جزء من النظام قد واجه صعوبة أكبر في الإعداد له أكثر من هذا [الإدارة التنفيذية]، وربما لم يواجه أي منها مهاجمة، بقليل من الصراحة أو نقدًا بقليل من تحكيم العقل [مثلها]».

ويمكن العثور على دليل عن السجال المحتدم الذي أشار إليه «هاملتون»، في القرارات التي بلغت ذروتها في المادة الثاني الذي تناول السلطة التنفيذية. فقد أخذ المؤتمر يراوح مكانه في قضايا أساسية تتعلق باختيار السلطة التنفيذية وسلطاتها. لماذا؟ كان تشكيل الهيئات التشريعية والمحاكم عملًا مألوفًا لعدد من واضعي الدستور هؤلاء وأصدقائهم الذين شاركوا في كتابة دساتير الولايات أو عملوا في ظلها. وكانوا أقل ألفة مع كيفية إقامة سلطة تنفيذية منفصلة ومستقلة وذات شأن، ومع ذلك تخضع لقيود. وخشي عدد من المندوبين تجاوز الحد في منح السلطات للرئيس، مدركين أنه قد يخلف «واشنطن» رؤساء قد لا يكونون عازفين مثله عن السعي إلى هذه السلطات واستغلالها. وفي الحقيقة، حتى الاتحاديون الذين كانوا يؤيدون إقامة حكومة مركزية قوية، في بداية الأمر في خطة ڤيرچينيا، اشترطوا أن ينتخب الكونجرس الرئيس.

ومر العمل في موضوع الرئاسة في المؤتمر بأربع مراحل، الأولى: اختبار الأفكار المختلفة في بداية يونيو، الثانية: المزيد من المراجعات الجادة للقضايا في منتصف يوليو، الثالثة: إبداء الآراء على تقارير اللجنة في أغسطس، الرابعة: تعديل الترتيبات النهائية وإقرارها في بداية سبتمبر. وتَمثَّلَ التقدم، أساسًا، في الانتقال من رئيس ينتخبه ويؤيده الكونجرس، إلى رئيس يُنتخب بشكل مستقل ويتمتع بسلطة كبيرة في السياسة الداخلية والخارجية.

وتمثلت القضايا الرئيسة في الجدل بشأن الرئيس، في اختيار رئيس واحد أو أكثر، وطول فترة الولاية، وعملية الخلافة، وإقالة الرئيس، والسلطات. وكانت كلها قضايا حيوية، لكن مسألة الاختيار حسمت الفصل بين السلطات؛ لأن رئيسًا ينتخبه الكونجرس لا يمكن، في الحقيقة، فصله عن هذا الفرع. ولذلك، من هنا كانت نقطة الانطلاق.

الاختيار

لم يتفق المؤتمر إلا في سبتمبر على انتخاب الهيئة التنفيذية بشكل مستقل. وكانت خطتا ڤيرچينيا ونيوچيرسي قد اقترحتا انتخاب الهيئة التنفيذية من خلال الهيئة التشريعية. وتمثل الاختلاف بينهما في أن خطة ڤيرچينيا اشترطت هيئة تشريعية من غرفتيْن، بينما اشترطت خطة نيو چيرسي هيئة تشريعية من غرفة واحدة.

ووردت فكرة الاختيار من قبل هيئة تشريعية من غرفتيْن في تقرير للجنة العموم في ١٣ من يونيو، ثم في وقت لاحق، في تقرير للجنة التفاصيل في السادس من أغسطس. ولم يتناول أي من التقريريْن تفاصيل عن عملية الاقتراع. وذكر تقرير لجنة التفاصيل ببساطة أن «صاحب الفخامة» [وهو اللقب المقترح للرئيس] «ينتخب من خلال اقتراع الهيئة التشريعية».

وكان من الممكن أن يتمخض انتخاب الهيئة التنفيذية من خلال الهيئة التشريعية عن نظام برلماني بمجرد تشكيل الأحزاب السياسية. فكان من المرجح أن ينتخب أي حزب أو ائتلاف من الأحزاب أو الفصائل التي تتمتع بالأغلبية واحدًا من بينها فيصبح رئيسًا. وكانت الولايات

المتحدة عندئذ، ستحكم بنظام متصل وليس منفصلًا. بمعنى أن إحدى الهيئات وهي الهيئة التشريعية تختار زعيم الأخرى وهي الهيئة التنفيذية. ويتطلب الفصل بين السلطات، على الأقل، فصلًا في انتخابات الهيئتيْن التشريعية والتنفيذية.

وتمت الموافقة في البداية على أن تُجري الهيئة التشريعية الانتخاب كنقطة انطلاق في الأســاس. إلا أن المندوبين ظلوا منقسمين إلى مجموعة حذرة من هيئة تنفيذية مستقلة (المناهضين للنظام الاتحادي) ومجموعة تؤيد هيئة تنفيذية قوية (المؤيدين للنظام الاتحادي). وفضلت المجموعة الأولى الانتخاب عن طريق الهيئة التشريعية، وفضلت الثانية تصويتًا شعبيًّا أو ناخبين يُختارون لغرض اختيار رئيس. ووقع انقسام وكانت القضايا الفرعية معقدة، (مثل طول فترة الولاية والخلافة، على سبيل المثال)، إلى درجة أن القرار النهائي تُرِك للجنة الشئون المؤجلة. وحدث أن الأغلبية في اللجنة كانت للذين يفضلون رئيسًا مستقلًا، وولد المجمع الانتخابي. ولم يحظَ الانتخاب الشعبي للرئيس بالدعم أبدًا بين المندوبين. لذا تعين العثور على نظام آخر، يكون في الأساس مزيجًا من مصالح الهيئة التشريعية والولايات.

ويحير نظام «المجمع الانتخابي» (College) الكثير من الأمريكيين وكل الأجانب في الواقع. فلم تكن الحيرة مقصودة، على أية حال، (على الرغم من أن الإشارة إلى مؤسسة دون هيئة تدريس وإدارة أو طلاب باعتبارها «College» ليس جليًّا تمامًا). وكان المقترح بمنزلة محاولة بارعة للمواءمة بين وجهات النظر المتعارضة. فيكون للهيئة التشريعية أن تؤثر في الانتخابات الرئاسية بطريقتيْن مهمتيْن: الأولى: أن يكون عدد الناخبين لولاية ما مساويًا لعدد النواب المخصص للولاية المستند

إلى عدد السكان، بالإضافة إلى عضويْن من مجلس الشيوخ، والثانية: أنْ يختار مجلس النواب الرئيس، بتصويته عبر الولايات وليس الأفراد، إذا لم يحصل أي من المرشحيْن على أغلبية الأصوات الانتخابية. وفي ظل هذه الظروف يختار مجلس الشيوخ نائب الرئيس، من خلال تصويت الأفراد. وأخيرًا: تحدد الولايات كيفية تعيين الناخبين، بما في ذلك أن يتم انتخابهم شعبيًّا.

ووافقت تسع ولايات في المؤتمر مقابل اعتراض ولايتيْن (كان التصويت بالولايات وليس بالمندوبين الأفراد)، وهو العدد نفسه الذي أيد، في بداية الأمر، انتخاب الرئيس من خلال الهيئة التشريعية، في تحول كبير في وجهات نظر المندوبين. وبهذا تحقق الفصل بين السلطات في الدستور، من خلال الفصل بين انتخاب الهيئة التشريعية وانتخاب الرئيس. وفي تحقيق لذلك، في الممارسة، شن المرشحون لانتخابات الرئاسة حملاتهم الانتخابية على مستوى الولايات للحصول على أغلبية أصوات الناخبين، وشن أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب حملاتهم الانتخابية على مستوى الولايات ومناطقهم الانتخابية التشريعية. وكانت النتيجة ثلاث قراءات للتصويت الشعبي، تعتمد على بعضها البعض على مستوى البلاد، كل واحدة منها تحدد نتائج انتخابات الرئيس وأعضاء مجلسي الشيوخ والنواب.

واحد أو أكثر

تضمنت الحكومة في بنود الاتحاد الكونفيدرالي «لجنة للولايات» يمثل كل ولاية فيها مندوب، وتكون اللجنة مسئولة عن «إدارة الشئون العامة للولايات المتحدة». ويعين أحد المندوبين «رئيسًا» ليخدم مدة

لا تزيد على سنة، في أي فترة ولاية مدتها ثلاث سنوات. وكانت هذه القيود المفروضة، وفق هذه الترتيبات ـ أن يكون هناك رئيس مقيد فترة الولاية، يعمل مع لجنة تنفيذية ـ حافزًا أوليًا على تعديل دستوري. لذا تعين أن يؤخذ في الحسبان، ما إذا كان يجب تعيين رئيس واحد أو لجنة أو مجلس عند وضع إدارة أكثر فاعلية «للشئون العامة».

وكان من الغريب أن يؤيد أي من المندوبين فكرة تشكيل هيئة تنفيذية جماعية، بعد إخفاق الحكومة التي قامت على أساس بنود الاتحاد الكونفيدرالي وضعف معظم النظم التنفيذية في الولايات. إلا أن أكبر المندوبين سنًّا، «بنچامين فرانكلين»، كان أحد المدافعين، حيث كان يدعم مجلسًا تنفيذيًا، يضم ١٢ عضوًا، في ولايته بنسلفانيا. كما أيد «چون ديكنسون» من ديلاوير، كذلك، هيئة تنفيذية من ثلاثة أفراد، واحد عن الولايات الشمالية الشرقية، والثاني عن الوسطى، والثالث عن الجنوبية. وطرحت خطة نيو چيرسي فكرة إجراء انتخابات تشريعية لهيئة تنفيذية جماعية (لم تحدد عددها).

ونوقش اقتراح رئيس واحد، مبكرًا جدًّا في المباحثات، وأقرته سبع ولايات ورفضته ثلاث، يوم الرابع من يونيو. وبعدها لم تُراجع القضية جديًّا مرة أخرى. ومهما يكن من طريقة انتخاب الهيئة التنفيذية، وطول مدة الولاية في السلطة، والطريقة المشروعة للخلافة، فإن الإدارة التنفيذية سيرأسها فرد واحد.

طول مدة الولاية والتجديد

ما طول مدة الولاية لكل رئيس؟ تبدو فترة أربعة أعوام أمرًا واضحًا

الآن، غير أن المندوبين لم يخلصوا إلى هذا إلا في وقت متأخر، إلى حد ما، من المباحثات. لكن، هل يتعين أن تُقيد فترة ولاية الرئيس؟ ثارت هذه القضايا الخلافية في المؤتمر؛ لأنها من صميم جوهر السلطات التنفيذية ذاتها في الحكومة الجديدة. وشرح «هاملتون»، الذي كتب معظم مقالات الأوراق الفيدرالية، مميزات فترة الولاية الأطول في «الورقة رقم ٧١»: «إنه مبدأ عام في الطبيعة البشرية، أن الانسان سيكون مهتمًا بما يملكه على نحو يتناسب مع رسوخ أو تقلقل الأمد الذي يسيطر عليه فيه، وسوف يكون أقل تعلقًا بما في يديْه من حق مؤقت أو غير مؤكد، مما لو كان يتمتع بحق متين أو مؤكد، وبالطبع سيكون مستعدًا للمخاطرة بشكل أكبر في سبيل أحدها على الآخر». إلا أن انتخاب رئيس لفترة طويلة يحمل سمات ولاية الملوك الحكام مدى الحياة، الذين كان معظم الأمريكيين يكرهونهم. لذا، كلما طالت فترة الولاية، كان من المرجح، ألا تكون هناك رغبة في أن يخدم الرئيس مرة أخرى.

ودار جدل حول هذا الموضوع بين محاكاة الولايات أو بنود الاتحاد الكونفيدرالي وكانت الانتخابات السنوية نموذجية في كليهما، وتتضمن غالبًا صورة ما من تحديد طول مدة الولاية (مثل الانتظار سنوات فاصلة ـ تفاوت عددها ـ قبل تولي المنصب مرة أخرى). واتفق معظم المندوبين على أن سنة واحدة، كمدة ولاية، تعد قصيرة للغاية، لكن المناهضين للنظام الاتحادي، وهم أكثر الناس خوفًا من حكومة مركزية قوية، ارتابوا في السماح بعملية التجديد، بصرف النظر عن طول مدة الولاية في المنصب. لماذا؟ لأن بعض الولايات التي كانت مدة الولاية فيها عامًا واحدًا مع السماح بإعادة الانتخاب، أُعيد فيها انتخاب الحكام المرة تلو الأخرى. فانتُخب «چورج كلينتون» ست مرات، في نيويورك، وكانت

الولاية مدتها ثلاث سنوات. «فلا عجب البتة، إذن، أن يقلق الكثيرون جدًّا من الأمريكيين، من أن تعني إمكانية إعادة الترشح للمنصب، رئيسًا مدى الحياة»(٤).

ولا عجب أن تُطرح عدة مقترحات بشأن طول مدة الولاية وتجديدها في فيلادلفيا. ومع الافتقار إلى الخبرة التاريخية بشأن طول مدة الولاية، تساوت التقديرات الشخصية للصالح منها في الميزان. وكان من المتفق عليه، في وقت مبكر من المباحثات، أن يخدم الرئيس فترة ولاية واحدة مدتها سبع سنوات. وأزيل، من ثَمَّ، عدم إمكانية الترشح للانتخابات، لفترة ثانية، ثم أُعيد إدخالها في نهاية يوليو.

وأدى عدم اليقين بشأن الأفضل، إلى أن تغير المندوبين لآرائهم مع مرور الوقت. وأتصور أن الجدل كان مزادًا على طول مدة الولاية على نحو ما: «ستة أعوام. هل أسمع سبعة؟ سبعة أعوام؟ ستة ونصف؟» وظهرت مقترحات، في أوقات مختلفة، لفترة ولاية مدتها ستة أعوام قابلة للتجديد، وفترة واحدة مدتها ثمانية أعوام، وإحدى عشر عامًا وخمسة عشر عامًا وعشرين عامًا، وألا تكون هناك فترة خدمة أكثر من ست سنوات في اثنى عشر عامًا، ومع حسن السلوك (أساسًا، فترة ولاية مدى الحياة لحسن السير والسلوك). واشترك كثير من المندوبين في لعبة الأرقام.

وبعد طرح مقترحات متباينة وتأثيرات غير مؤكدة، أُرسلت قضايا طول فترة الولاية وتجديدها إلى لجنة الشئون المؤجلة؛ بوصفها الوسيلة المناسبة والمفيدة لتسوية القضايا الخلافية التي لا يمكن حسمها في دورة جلسات كاملة، (هل بدأت تفهم سبب تزكيتي لهذه اللجنة؟).

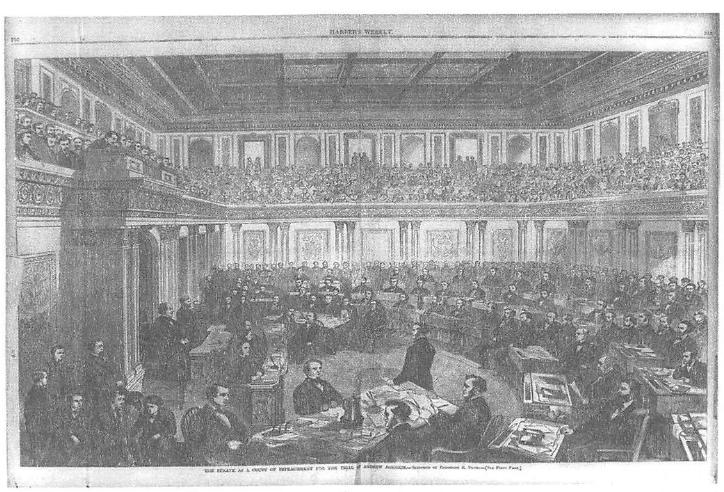
واستقرت اللجنة على ولاية مدتها أربعة أعوام، وهي أقصر مما كان مقترحًا في ذلك الوقت، لكن دون تقييد على إمكانية الترشح لفترة ثانية أو فترات متعاقبة. وكانت الخطة انتصارًا لمؤيدي سلطة تنفيذية قوية، ومن ثَمَّ، انتُقدت الخطة خلال مناقشات التصديق عليها في الولايات؛ باعتبارها تغري بفساد الناخبين في المجمع الانتخابي من قبل رئيس حريص على أن يشغل المنصب مدى الحياة.

وكما حدث في الممارسة، أسهم «چورج واشنطن» بجهد لا يُقدر في تهدئة هذه المخاوف. فرفض أن يشغل المنصب مرة ثالثة عام ١٧٩٦، وهذا أدخل، فيما يبدو، تحديد الولاية بفترتيْن، وهو ما لم يجرِ الخروج عليه حتى عام ١٩٤٠، عندما رشح «فرانكلين روزفلت» نفسه لفترة رئاسية ثالثة ثم رابعة. وفي عام ١٩٥١، تم التصديق على التعديل الثاني والعشرين الذي قيد تولي الرئاسة بفترتيْن فقط. وبهذا تصبح سابقة «واشنطن»، منذ ذاك الحين فصاعدًا، جزءًا رسميًّا من الدستور.

إقالة الرئيس

علم الأمريكيون في عام ١٩٩٨ بشأن مساءلة الرئيس. فوجه مجلس النواب الاتهام للرئيس «بيل كلينتون»، وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وحاكمه مجلس الشيوخ ثم برأ ساحته. ورأس «وليام رينكويست» رئيس المحكمة العليا الأمريكية المحاكمة في مجلس الشيوخ.

وشكك عدد من مؤيدي الرئيس، بين عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩، في ملاءمة موقف المُتَّهِمين، مؤكدين على أنهم كانوا يسعون، في الأساس،



(١-١): جلسة محاكمة لمجلس الشيوخ بشأن إقالة الرئيس الأمريكي المتهم «أندرو چونسون» عام ١٨٦٨. وبُرئت ساحة «چونسون» كما حدث مع «بيل كلينتون» عام ١٩٩٩. (محاكمة الرئيس «أندرو چونسون». حفر على الخشب مستقى من رسم «تي. آر. ديفيس» لصحيفة «هاربرز ويكلي ١٢»، عام ١٨٦٨: ٢٣٢-٢٣٣ مكتبة الكونجرس، قسم الطبع والصور الفوتوغرافية، LC - USZ٦١ - ٢٦٩)

إلى إبطال إعادة انتخاب «كلينتون» عام ١٩٩٦. وأعاد الجدل إلى الأذهان ملخص «ألكسندر هاملتون» بشأن القضايا التي ترتبط بمساءلة الرئيس، كما طرحها في الورقة الفيدرالية رقم ٦٥: فقال: «بقدر ما هناك رغبة كبيرة في محكمة جيدة التنظيم للمحاكمة في مساءلة الرئيس، هناك، أيضًا، صعوبة كبيرة في إقامتها، في حكومة منتخبة برمتها». وصح تنبؤ «هاملتون» في أن توجيه اتهام يؤدي إلى المساءلة والمحاكمة سوف «يؤجج المشاعر في المجتمع كله»؛ لذا فإن عملية اتهام مسئولين عموميين ومحاكمتهم يتعين أن يُخطط لها جيدًا. وهذا ما حدث.

وتُعد المساءلة وسيلة لتحديد السلوك التنفيذي والقضائي وفرض قيود عليه، وبخاصة في التأكيد على أنه لا أحد فوق القانون. وكان استخدام المؤسسين لهذا المفهوم مشتقًا من القانون الإنجليزي. «لم يقتبسوا (واضعو الدستور) من هذا القانون (الإنجليزي)، بوضوح أكبر من أي موضع آخر، مثلما فعلوا في صياغة بنود المساءلة»[٥]. وحاكى جوهر المساءلة وعمليتها، في نهاية المطاف، الممارسة الإنجليزية. وكانت مصطلحات «الخيانة والرشوة والجرائم الكبرى والجنح»، (المادة الثانية، الفقرة الرابعة)، هي ذاتها المستخدمة في القانون الإنجليزي. وكانت «الخيانة» و«الرشوة» واضحتيْن بما فيه الكفاية لتستأهل إجراء مساءلة، وكانت «الجرائم الكبرى والجنح» أقل تأكيدًا، لكنها كانت أكثر ترجيحًا في استخدامها كقاعدة لتوجيه الاتهامات. وكان الجدل يحتدم على الأرجح، وفقًا لذلك، في حالات نادرة، عندما كان الرئيس هو موضوعها، (في حالتيْن فقط: «أندرو چاكسون» عام ١٨٦٨، و«بيل كلينتون» عام ١٩٩٨، على الرغم من أن «ريتشارد نيكسون» كان مهددًا بالخضوع لمساءلة عام ١٩٧٤، قبل استقالته).

وقسمت الوظائف ـ الاتهامات الكافية لإجراء المساءلة والمحاكمة ـ بين مجلس النواب المنتخب شعبيًا، فمُنح وظيفة توجيه الاتهام في المساءلة فعليًا، ومجلس الشيوخ المنتخب من قِبَل الصفوة، (من خلال الهيئات التشريعية في الولايات، قبل التصديق على التعديل السابع في عام ١٩١٣)، فأصبح مسئولًا عن المحاكمة. واتبعت هذه الممارسة، أيضًا، النموذج الإنجليزي الذي يجعل «دور الادعاء مـن نصيب (مجلس) العموم، بينما يجلس (مجلس) اللوردات في موضع الحكم»[٦].

لكن واضعي الدستور كانت لديهم خبرة ببنود المساءلة في دساتير

الولايات. وكان لدى هذه الولايات، التي تسمح بإجراء مساءلة، عدة سبل للمحاكمات. لذا كان واضعو الدستور يعرفون بدائل إدارة المشكلة، التي حددها «هاملتون» وهي إقالة مسئول اختاره الناخبون.

واقترحت لجنة التفاصيل، في تقريرها في السادس من أغسطس، إجراء المحاكمة بشأن المساءلة أمام المحكمة العليا، ربما في مضاهاة لمجلس اللوردات الذي يقوم بالوظائف القضائية في إنجلترا. وأثار هذا الاقتراح الجدل. من سيحاكِم، إذن، القضاة إذا اتهِموُا؟ ماذا تتوقع؟ أُحيلت القضية إلى لجنة الشئون المؤجلة. واستقرت اللجنة، كما كانت الحال مع المجمع الانتخابي، على تسوية بارعة. فيحاكِم مجلس الشيوخ في القضايا، مع اشتراط توافر أغلبية الثلثيْن؛ لإقالة المسئول، وأن يرأس الجلسات رئيس المحكمة العليا الأمريكية. وتلعب المحكمة العليا، بناء على ذلك، دورًا، والأغلبية المطلقة سوف «تساعد مجلس الشيوخ على الارتفاع فوق الحزبية وتمحيص الأمر بنزاهة نسبية»[٧]. (كما اعتبر الأمر، كذلك، في قضية «كلينتون»).

وارتبطت بنود الإقالة في عقول المندوبين بعملية الانتخاب وإعادة الانتخاب وطول مدة الخدمة في المنصب. فكان من الممكن إدراك مخاوف المعارضين للنظام الاتحادي والآخرين المتشككين في وجود حكومة قومية قوية، مع غياب وسيلة للمساءلة والإقالة. وناسبت مثل هذه السبل عمليات المراقبة والتوازن الضرورية لنظام قائم على فصل السلطات.

توزيع السلطات وتحديدها

تميل السلطات التنفيذية، بحكم تعريفها، لأن تكون اشتقاقية. فيتعين

وجود موضوع لتحقيق التنفيذ. ولا يمكن تطبيق القوانين قبل سنّها، والمعايير لا تُوضع في المطلق، بل لتحقق غرضًا متفقًا عليه؛ لذا كان من المنطقي تمامًا، أن يعمل المؤسسون أولًا، على تحديد سلطات الكونجرس، ثم تحديد أن «السلطة التنفيذية ستُخَوَّل لرئيس للولايات المتحدة الأمريكية»، وفي النهاية تحديد السلطة القضائية للمحاكم في المادة الثالث. وكان الترتيب هو المادة الأول: الكونجرس، المادة الثاني: الرئاسة، المادة الثالث: السلطة القضائية، اتباعًا للتسلسل الاعتيادي لعملية الحكم، من سَن القوانين إلى تطبيقها ومراجعتها.

وتشرح هذه النقطة نفسها سبب عدم ضرورة تحديد كل سلطة تنفيذية. فكان يكفي، على سبيل المثال، التصريح في المادة الأولى، في الفقرة الثامنة، بأن «للكونجرس سلطة إقرار الضرائب وجمعها». وينطوي هذا التحديد على أن السلطة التنفيذية سوف تنفذ ما أشار الكونجرس بفعله، على سبيل المثال، جمع الضرائب، التي وضعها الكونجرس، من الأشخاص أو الجماعات الذين حددهم القانون. ويعرف معظم الأمريكيين، بالضبط، كيفية عمل هذا، في حالة ضريبة الدخل؛ حيث تقوم بها وكالة تنفيذية وهي مصلحة العائدات الداخلية.

وكان هناك وظائف تنفيذية كذلك يتعين تحديدها في الدستور. فمن يقوم بالتعيينات الحيوية؟ من يقود الجيش؟ من يبرم المعاهدات، ويضطلع بوظائف السياسة الخارجية الأخرى؟ ما الدور التشريعي للرئيس؟ من الذي سيتصرف في الحالات القومية والدولية الطارئة؟ كانت هذه من بين أهم المسائل المتعلقة بالإدارة التي كان من الممكن التنازع بشأن إسنادها إلى الكونجرس أو إلى السلطة التنفيذية. الجدير بالذكر، أن الإجابات عن

هذه الأسئلة مألوفة الآن. لكن في عام ١٧٨٧، كان يتعين استطلاع كل منها ومناقشتها وتكييفها داخل المبدأ الشامل للفصل بين السلطات.

التعيينات

تحتم أن يثور النزاع بشأن تخويل سلطة القيام بالتعيينات في الوظائف، في وجود منافسة لا يمكن تجنبها بين المؤسسات في نظام للفصل بين السلطات. أيجب أن يكون للكونجرس هذه السلطة ليراقب الهيئة التنفيذية أم أن هذا امتياز ضروري لهيئة تنفيذية ذات نفوذ؟ ومن يجب أن يكون مؤهلًا للتعيين؟ وبالتحديد، هل بمقدور أعضاء من الكونجرس أن يعملوا، في آن واحد، في الإدارات التنفيذية أو القضائية؟

وسمحت خطة ڤيرچينيا، كما أشرنا، للهيئة التشريعية أن تنتخب الهيئة التنفيذية، خالقة في الأساس، نظامًا برلمانيًا أو نظامًا موحدًا. فربما كان من المنطقي، إذن، بالنسبة إلى الخطة، أن تسمح للمشرعين بالتعيين في مناصب الوزراء في الفرع التنفيذي (كما هي الحال، على سبيل المثال، مع أعضاء البرلمان في المملكة المتحدة). لكنها لم تكن كذلك، فالمشرعون ليسوا «غير مؤهلين لأي منصب أقامته ولاية بعينها أو بموجب سلطة الولايات المتحدة» فحسب بل أيضًا غير مؤهلين لتقلد الوظائف، إلا بعد فترة من تركهم الكونجرس.

واحتدم النقاش حول مادة «عدم الأهلية»، وظهر إجماع بشأن عدم السماح بالجمع بين العمل في وظيفة تنفيذية والعمل في الكونجرس في آن واحد، لكن أثيرت تساؤلات بشأن منع التعيينات إلى حين مرور فترة فاصلة بعد ترك الكونجرس. وحُسم الأمر، في النهاية، لصالح الموافقة

على عدم الأهلية للتعيين في السلطة التنفيذية أثناء العمل التشريعي، ولم تُضَف اشتراطات تحول دون السماح بتعيين مشرعين تركوا الكونجرس، كما فعل الكثيرون.

وكانت مسألة من يُخَوَّل إليه القيام بالتعيينات الحاسمة في إقامة نظام للفصل بين السلطات. فكانت مكانة كل فرع على المحك. واقترحت خطة ڤيرچينيا أن تُقيم الهيئة التشريعية المحاكم وتُعَيِّن القضاة. وعُدِّل هذا الاشتراط مبكرًا في المؤتمر بحيث منح مجلس الشيوخ سلطة تعيين القضاة. ووَزَّعَ تقرير السادس من أغسطس التعيينات للجنة التفاصيل كالتالي: تعين الهيئة التشريعية مسئول الخزانة، ويعين مجلس الشيوخ السفراء وقضاة المحكمة العليا، ويعين الرئيس «المسئولين في كل الحالات، ما لم يكن هناك اشتراط من الدستور».

واختارت لجنة الشئون المؤجلة، كما حدث في القضايا السابقة، عملية ذات توجه تنفيذي أكبر، وهو أمر لم يجرِ التصويت عليه سابقًا في المؤتمر. ومنح الرئيس سلطة ترشيح «وبنصح مجلس الشيوخ وموافقته» تعيين «السفراء، والوزراء العموميين الآخرين، وقضاة المحكمة العليا، وكل المسئولين الآخرين في الولايات المتحدة الذين لم يرد بصدد تعيينهم أي تعليمات أخرى هناك». وتم، في النهاية، تبني الصياغة الموصى بها بالضبط تقريبًا. ومُنح الرئيس أيضًا سلطة ملء المناصب الشاغرة، أثناء عطلة مجلس الشيوخ، ويستطيع الكونجرس بموجب القانون أن يخول سلطة تعيين المسئولين الأقل مرتبة «إلى الرئيس وحده، في المحاكم أو رؤساء الإدارات» (المادة الثانية، الفقرة الثانية). وفضلت لجنة الشئون المؤجلة، مرة أخرى، في النهاية، توزيع السلطات على هذا النحو للمحافظة على التوازن بين الفروع. كيف كنت ستصوت على هذا الشأن؟

الجيش

خص المؤتمر الدستوري واحدة من أعظم سلطات الرئيس بكلمات قليلة نسبيًا، جاء فيها: «يكون الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة والبحرية». وكان من المفروغ منه، فيما يبدو، أن تقود الهيئة التنفيذية الميليشيا، كما كانت الحال في الولايات. وتمثلت المسألة الأكثر حساسية في تحديد أي الهيئات تقود الأمة إلى الحرب.

لم يجد قرار إعلان الحرب، على الرغم من خطورته، إلا القليل نسبيًا من الاهتمام في فيلادلفيا. وكما كان من المقبول، أن الرئيس يجب أن يقود الميليشيا العسكرية، كان من المسلم به، بصفة عامة، تخويل سلطة إعلان الحرب إلى الكونجرس. وكان السؤال الوحيد هو: ما إذا كان يجب أن يقتصر الامتياز على مجلس الشيوخ وحده؟ وما إذا كانت للكونجرس سلطة «خوض الحرب» أو «إعلان الحرب»؟ ويشير خوض الحرب إلى الإدارة والقيادة. واستخدم تقرير لجنة التفاصيل كلمتي «خوض الحرب»، لكن بناء على اقتراح من المتباحثين، تغيرت الكلمتان إلى «إعلان الحرب». وأشار أحد المندوبين إلى أن خوض الحرب قد يفهم منها «قيادة» الحرب، وهي وظيفة من المناسب أن تكون تنفيذية.

إبرام المعاهدات

وتعيَّن، بسبب الافتقار إلى هيئة تنفيذية في بنود نظام الاتحاد الكونفيدرالي، إدارة السياسة الخارجية وإبرام المعاهدات من خلال هيئة تشريعية وَحْدَوِيّة. وكان لا محيص، إذن، أن يقرر المؤتمر كيفية توزيع هذه الشئون، ما دام المندوبون قد اتفقوا على نظام الفصل بين السلطات.

وكان من المتوقع بالمثل، أن يتضمن تعزيز الهيئة التنفيذية، كما حدث في مجرى المباحثات، دورًا معززًا للرئيس في السياسة الخارجية. فعلى الرغم من كل شيء، لم يكن هناك زعيم واحد لغرفتي الهيئة التشريعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن سلطة إبرام المعاهدات لم تنتقل من مجلس الشيوخ إلى الرئيس إلا في الأسابيع الأخيرة من المؤتمر.

ولم يكن من غير المتوقع أن تعزز لجنة الشئون المؤجلة، مرة أخرى، دور الرئيس بتقريرها ما يلي: «يتمتع الرئيس، من خلال مشورة مجلس الشيوخ وموافقته، بسلطة إبرام المعاهدات... لكن ينبغي ألا تبرم أي معاهدة دون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين». وتركز النقاش على ثلاث قضايا خلافية، كما جاء في مذكرات «چيمس ماديسون»، هي: إضافة مشورة مجلس النواب وموافقته، واستثناء «معاهدات السلام» من شرط موافقة ثلثي الأعضاء، وإقرار معاهدات عند الموافقة عليها بأغلبية الأصوات في مجلس الشيوخ. رُفض التعديلان الأول والثالث، وقُبل التعديل الثاني أولًا، ثم رُفض مع إعادة النظر فيه. وأقر الدستور، من ثَمَّ، في الصيغة النهائية للرئيس، باعتباره زعيم الدولة، بسلطة إبرام المعاهدات مستندًا إلى مشورة مجلس الشيوخ وموافقة ثلثيه.

ونقلت هذه السلطة، في الممارسة، إلى الرئيس حق المبادرة في العلاقات الخارجية وفي الوضع الدولي باعتباره زعيم الدولة. لكنها توحي للزعماء الأجانب أيضًا، بأن القرارات الرئيسة في حكومة الولايات المتحدة تشارك فيها عادة هيئتان أو أكثر من الحكومة. وربما تعتبر كثير من بنود الدستور مادة تعليمية، في كيفية عمل نظام الفصل بين السلطات (الفصل من أجل التوحيد). وكان مادة إبرام المعاهدات درسًا من هذا القبيل.

الدور التشريعي

خضع موضوع السماح بدور تشريعي أو سن القوانين للرئيس لنقاش كبير في المؤتمر. وتركز الكثير من النقاش على سلطة الرئيس في استخدام حق نقض تشريع أقره مجلسا الشيوخ والنواب. وانصب النقاش على الصيغة التي يجب اتباعها، وما يجب أن يتخذه الكونجرس لإبطال حق النقض. وكان من بين القضايا ذات الصلة، ما إذا كان ينبغي إشراك السلطة القضائية في حق النقض. واقترحت خطة ڤيرچينيا «مجلس مراجعة» مؤلف من السلطة القضائية والتنفيذية لمراجعة التشريعات وإصدار «نقض» أو فيتو. وطُرح الاقتراح في ثلاث مناسبات، في فلادلفيا، لكنه رفض في كل مرة. كيف كنت ستصوت على هذا ـ أساسًا، وإعادة النظر في دستورية القوانين كما أُقرت، بدلًا من انتظار قضية أمام القضاء؟

وكانت فكرة حق النقض نفسها مقبولة على نطاق واسع. وأراد الذين يؤيدون سيطرة للهيئة التنفيذية، مثل «ألكسندر هاملتون»، حق نقض تامٍّ، أي دون لجوء آخر إلى السلطة التشريعية. وأُجهض هذا الموقف تمامًا. فلم يحظ «هاملتون» بمؤتمر جيد! وتركزت القضية، من ثَمَّ، على الهامش المطلوب لإبطال النقض الذي يستخدمه الرئيس؛ مما يؤدي إلى تحويل تشريع إلى قانون، على الرغم من اعتراضات الرئيس. وحددت لجنة التفاصيل، في تقريرها في السادس من أغسطس، الهامش بثلثي كامل الأعضاء في كلا المجلسيْن. وما تمت الموافقة على اقتراح لزيادة الهامش إلى ثلاثة أرباع، إلا ليتقلص مرة أخرى إلى الثلثيْن، أثناء الأيام الأخيرة من المؤتمر. وأثبتت أغلبية الثلثيْن أنها عقبة كبيرة. ولم تتحول إلا نسبة صغيرة من مشروعات القوانين، التي استخدم ضدها حق النقض، إلى قوانين، نتيجة إبطال النقض.

وأصبحت سلطة سن القوانين، التي كانت أقل إثارة للجدل، في وقتها، بالغة الأهمية في تعزيز الدور التشريعي للرئيس. وكانت هناك ثلاث عبارات ذات صلة، وحيوية بشكل خاص.

- «يجوز أن يطلب (الرئيس) رأيًا مكتوبًا من المسئولين الرئيسيْن في كل إدارة تنفيذية بشأن أي موضوع متعلق بواجبات مناصب أي منهما». (المادة الثاني، الفقرة الثانية).

- «يقدم الرئيس من حين إلى آخر، معلومات بشأن حالة الاتحاد». (المادة الثاني، الفقرة الثالثة).

- «يقوم الرئيس بتوصيتهم ببحث مشروعات قوانين يرى أنها ضرورية ونافعة». (المادة الثاني، الفقرة الثالثة).

وتقدم هذه العبارات الثلاث سلطة دستورية لرئيس نشط ليحدد جدول أعمال للكونجرس. فتدعو الأولى الرئيس إلى الاعتماد على «المسئولين» في الإدارات في صياغة مقترحات. وتخول الثالثة صياغة هذه المعلومات والمقترحات في شكل توصيات إلى الكونجرس. وتسمح الثانية بتقديم معلومات بشأن حالة الاتحاد للكونجرس رسميًّا. وتحولت، على هذا النحو، في الممارسة، «من وقت لآخر»، إلى رسالة سنوية، يرد فيها الرئيس ويضع جدول أعمال للكونجرس. وتحول الخطاب بالفعل، مع ظهور التليفزيون. إلى واحدة من «اللحظات القومية» التي تصور موقعنا كشعب، كما يعبر عنه الرئيس ومؤيدوه ومنتقدوه في الكونجرس ووسائل الإعلام.

ويتحمل الرئيس في النهاية مسئولية «الاهتمام بأن القوانين تُنفذ بطريقة صحيحة». (المادة الثانية، الفقرة الثالثة) كانت هذه لغة

«فضفاضة»، وردت في تقرير لجنة التفاصيل في السادس من أغسطس وانتقلت إلى التقرير النهائي للجنة الصياغة في ١٢ من سبتمبر. وربما كانت أفضل ما يمكن عمله في تحديد الغرض من السلطات التنفيذية، لكنها ظلت غامضة، فيما يتعلق بتحديد المعنى أو التطبيق. لكن الرؤساء اعتمدوا على هذه المادة لإضفاء شرعية على عمل، موضع أخذ ورد، ولا يمكن تبريره وفق السلطة الواردة في الدستور أو التشريعات القائمة. وكان كل استخدام لهذه المادة من قِبَل الرؤساء على مر التاريخ مسار جدل. وخضعت المادة لتفسيرات متباينة وحزبية غالبًا؛ بسبب الافتقار إلى الدقة، عندما كان يطبق على قضايا ذات أهمية بالغة.

خلاصة

المبدعون حلالو مشاكل. ففي العادة ينهمكون في التفكير حتى يعتقدوا أنهم عثروا على الإدارة العملية. وفي أغلب الأحوال لا يعرف المبدعون، سلفًا، مدى كفاءة ابتكارتهم أو المدى الزمني لجدواها. وكان المؤسسون مبتكرين جادين، وهم عاكفون على صنع هيئة تنفيذية. وصاغوا، من خلال ذلك، حكومة قائمة على سلطات منفصلة. وكانت لديهم نظريات تهديهم في تحقيق مطلبهم، لكن القليل جدًّا من الممارسة، في هذه الصيغة على المستوى القومي. وكان ما أنتجوه، كما قال «ريتشارد إ. نويشتات»: «حكومة من المؤسسات المنفصلة تتقاسم السلطة»[٨]. وبصفتها المذكورة آنفًا، ظهر دور الهيئة التنفيذية على النحو التالي:

تقدمت الهيئة التنفيذية من الضعف إلى القوة في نصيبها من السلطات والمكانة التنافسية في الحكومة. وكان من الممكن أن تتمخض أولى القرارات عن حكومة يختار الكونجرس فيها هيئة تنفيذية محرومة من

سلطات حيوية معينة من تعيينات وإبرام للمعاهدات. وأوجدت القرارات اللاحقة، هيئة تنفيذية تستطيع أن تحتفظ بمركزها أمام الهيئتيْن الأخريْن، دون أن تكون قادرة، بالضرورة، على التفوق المنتظم على منافستيْها.

وأسهمت هيئة تنفيذية مدعومة في تشكيل نظام منفصل وليس وحدويًا للحكومة. فكانت سلطات الحكم في بنود الاتحاد الكونفيدرالي تتركز في الكونجرس. وتمخض تشكيل هيئة تنفيذية، لها نصيب من سلطات الحكم ومنتخبة بشكل مستقل، عن صيغة جديدة لم تختبر بعد للحكومة ـ قائمة على فصل السلطات.

وتعمل المؤسسات المنفصلة التي تتشارك في السلطة في إطار قيود تكمن في اضطرارها إلى المشاركة في السلطة. وكما يعرف أي من الإخوة، فالمشاركة قد تكون شيئًا مهذبًا بل اجتماعيًا، لكنها لا تترك للمرء إلا القليل. فقد تؤدي المشاركة إلى المنافسة من أجل الحصول على أكبر نصيب ممكن. وتحلى المؤسسون، دومًا، بحساسية لهذا الاتجاه وعملوا على وضع قيود، وغالبًا من خلال الإجبار نصًا، على إجراء مشاورات فيما بين المؤسسات والتعاون فيما بينها، (انظر الجدول (١-٢)). لذا، فحتى الهيئة التنفيذية التي تعززت مكانتها، قيدتها عمليات المراقبة والتوازن.

جدول (١-٢): السلطات الرئاسية ـ مشاركة الكونجرس (في الدستور الأمريكي).

السلطات الرئاسية	نصيب الكونجرس
حق النقض (المادة الأولى، الفقرة السابعة).	إبطال النقض من خلال موافقة ثلثي أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب (المادة الأولى، الفقرة السابعة).

تابع جدول (١-٢)

السلطات الرئاسية	نصيب الكونجرس
الانتخاب (المادة الثانية، الفقرة الأولى، التعديل الدستوري الثاني عشر).	يحدد الوقت، ويختار مجلس النواب الرئيس ويختار مجلس الشيوخ نائب الرئيس إذا لم تتحقق الأغلبية في المجمع الانتخابي (المادة الثانية، الفقرة الأولى، التعديل الثاني عشر).
القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة الثانية، الفقرة الثانية).	«إعلان الحرب... يرفع معنويات القوات ويدعمها... ويوفر الدعم للبحرية ويتعهدها» وسلطات أخرى (المادة الأولى، الفقرة الثامنة).
إبرام المعاهدات (المادة الثانية، الفقرة الثانية).	مشورة مجلس الشيوخ وموافقة ثلثيه (المادة الثانية، الفقرة الثانية).
تعيينات مختارة (تتضمن السفراء والوزراء وقضاة المحكمة العليا (المادة الثانية، الفقرة الثانية).	مشورة مجلس الشيوخ وموافقته وتعيينات المسئولين الآخرين الأقل مرتبة (المادة الثانية، الفقرة الثانية).
تقديم معلومات للكونجرس بشأن حالة الاتحاد والتوصية باتخاذ إجراءات (المادة الثانية، الفقرة الثالثة).	«يسن كل القوانين» (المادة الأولى، الفقرة السابعة). «لا تُسحب أموال... إلا بموجب المخصصات التي يقرها القانون» (المادة الأولى، الفقرة التاسعة).
ترشيح نائب الرئيس إذا أصبح المنصب شاغرًا (التعديل الخامس والعشرون).	موافقة أغلبية الأصوات في كلا المجلسيْن (التعديل الخامس والعشرون).

تابع جدول (١-٢)

السلطات الرئاسية	نصيب الكونجرس
الإقالة (المادة الثانية، الفقرة الرابعة).	لمجلس النواب وحده سلطة المساءلة، وينفرد مجلس الشيوخ بسلطة المحاكمة في المساءلة (المادة الأولى، الفقرتان الثانية والثالثة).

المصدر: من جمع المؤلف.

وتتطلب الإدارة المؤثرة في نظام الفصل بين السلطات أن ينتبه كل فرع إلى الفروع الأخرى. وهيمن هذا المبدأ، فيما يبدو، على تفكير المؤسسين. وتوفر هذه النقطة التي تنطبق على الرئاسة، الأساس المنطقي لموضوع هذا الكتاب: الرؤساء ليسوا أصحاب نفوذ بالدرجة التي يعتقدها معظم الناس، ولا يستطيعون ذلك. ما تم ابتكاره هو هيئة تنفيذية أقوى بكثير من أي هيئة كانت موجودة، في ذلك الوقت، في أمريكا، لكن قوتها وفعاليتها لا يمكن أن تتحققا إلا بالتناغم مع الفروع الأخرى. وهذا هو جوهر «الفصل من أجل التوحيد». ولم يظهر، في أي مرحلة من مراحل عملية التأسيس، رأي جوهري يعتبر أن المؤسسين بابتكارهم الرئاسة كانوا يقيمون «حكومة رئاسية». بل أرادوا حكومة ذات نفوذ، يقودها رئيس منتبه للأدوار الشرعية التي تلعبها الفروع الأخرى.

وكفل صياغة الرئاسة وتعزيزها ظهور الفصل بين السلطات. لكن هذا لم ينقل الولايات المتحدة من نظام تشريعي إلى نظام رئاسي. الدرس واضح: دراسة الرئاسة يتطلب الالتفات إلى موقعها في حكومة منفصلة المؤسسات، تتقاسم السلطات وتتنافس عليها.

الفصل الثاني

الرئاسة تجد موقعها

استلزم ظهور الرئاسة في الحكومة الجديدة إجابة عن سؤالَيْن بشأن الموقع المكاني: ما المدينة التي ستكون عاصمة؟ أين يعيش ويعمل الرئيس؟ كان هناك، بالإضافة إلى هذا، سؤال ذو أهمية سياسية ثابتة: كيف ستعمل هذه الهيئة التنفيذية التي ابتُدعت حديثًا، مع الفروع الأخرى؟

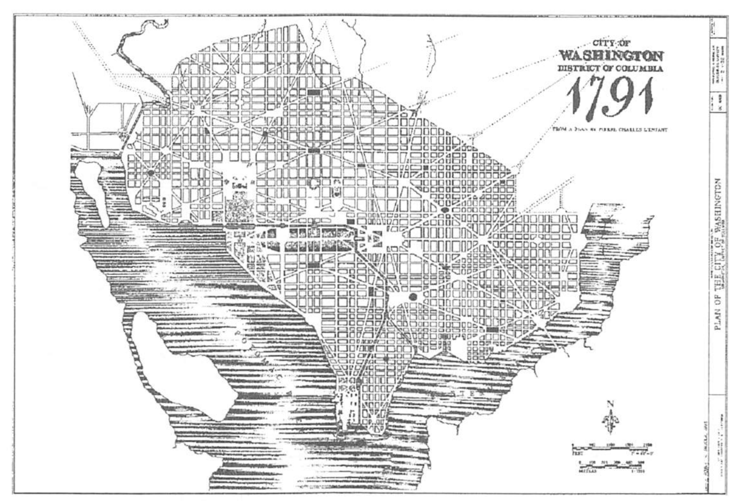
وأجاب عن الأسئلة الثلاثة، فيما يبدو، هذا الأساس المنطقي نفسه لعملية الفصل بين السلطات، الذي تجلى في مباحثات المؤتمر الدستوري. فسوف تتخذ العاصمة موقعًا مركزيًّا في منطقة وسطى فعليًّا بين الشمال والجنوب. وسيتخذ الكونجرس والرئاسة مواقعهما في المدينة على مبعدة من بعضهما البعض، ويفصل بين الموقعَيْن مستنقع. وليس من الضروري بالنسبة إلى المرشحين للرئاسة أن يمروا بالكونجرس ليفوزوا، إلا في حالة عدم الحصول على الأغلبية في المجمع الانتخابي. ويُنتخب الرؤساء بشكل مستقل، على الرغم من أنهم يُمنحون سلطة تتوقف على الفروع الأخرى في الحكومة.

وقد يجد زوار «واشنطن»، اليوم، صعوبة في تصديق أن هذه المدينة لم تكن موجودة، عندما أدى «چورچ واشنطن» اليمين الدستورية، بوصفه أول رئيس للولايات المتحدة. وأدى «واشنطن» اليمين، في ٣٠ من إبريل عام ١٧٨٩، في شرفة مبنى فيدرال هول عند تقاطع وول ستريت مع برود ستريت في مدينة نيويورك. لكن نيويورك لن تظل نقطة انطلاق للهيئة التنفيذية لفترة طويلة.

ودار جدل، في فترة مبكرة، بشأن إقامة مقر دائم للحكومة. واقتُرحت بعض المواقع؛ حيث فضل أعضاء من الكونجرس ولاياتهم أو مناطقهم. وعندما حُسم الأمر، في النهاية في يوليو عام ١٧٩٠، حدد قانون للإقامة موقع العاصمة على نهر بوتوماك، وخُول للرئيس «واشنطن» أن يختار مفوضين ليحددوا موقعها بالضبط. وبينما، ستظل الحكومة في مدينة نيويورك حتى ديسمبر عام ١٧٩٠، ثم تنتقل إلى فلادلفيا حتى عام ١٨٠٠، وبعد ذلك كان من المتوقع أن تقوم، مدينة اتحادية جديدة وسطية الموقع، بمقام عاصمة البلاد.

وكان من بين الأمور العالقة الأخرى، بعد الإجابة عن أول سؤال بشأن المقر، الموقع الدقيق للمدينة على نهر بوتوماك وتصميم المدينة. فقدمت ولاية ميريلاند أرضًا في الجانب الشمالي الشرقي من النهر، وقدمت ولاية ڤيرچينيا أرضًا على الجانب الجنوبي الغربي، (وعندما لم يُستخدم هذا الجزء أصلحته ڤيرچينيا لاحقًا). واختار الرئيس «واشنطن» الموقع قبالة الإسكندرية في ولاية ڤيرچينيا على النهر، غير بعيد عن ماونت فيرنون. واختِير الرائد «بيير شارل لونفون» وهو مهندس فرنسي المولد خدم في الجيش القاري(*) لتخطيط مدينة اتحادية.

(*) «Continental army» جيش الولايات المتحدة الذي خاض حرب التحرير ـ المترجم.



(٢-١): تخطيط الرائد «لونفون» للـ«مدينة الاتحادية» التي سيطلق عليها، بعد فترة قصيرة، اسم "جورج واشنطن"، (مكتبة الكونجرس، قسم الطباعة والصور الفوتوغرافية، مسح المباني الأمريكية التاريخية، DC٦٦٨)

ولم يجرِ اتباع تخطيط «لونفون» في كل معالمه، وأقال «واشنطن» المهندس المتقلب الأحوال («لونفون» تعني «الطفل» بالفرنسية) أثناء العملية. لكن معظم الناس يستطيعون تحديد معالم مخطط «لونفون» الأول، في الجادات الواسعة ومساحات الفضاء المفتوحة والشوارع المائلة في شبكة منظمة. وتمامًا، كما سيطرت رغبة في المؤتمر الدستوري لتجنب قيام سلطة مركزية، لم يكن في المدينة موقع مركزي للحكومة. «فصل مخطط «لونفون» السلطات مكانيًّا، وبهذا عبَّر جغرافيًّا، عن قصد أو عن غير قصد، عن مفهوم سياسي»[١].

واتخذت ثلاثة مراكز حاكمة مواقعها في العاصمة الجديدة، أولها: للكونجرس، وثانيها: للرئاسة، وثالثها: للمحاكم في ميدان القضاء (على

الرغم من أن المحكمة العليا لم تتخذ موقعًا هناك أبدًا). وفُصل بين الهيئتيْن التنفيذية والتشريعية بأكبر مسافة (أكثر من ميل)، وبينهما المحاكم. وكان من المرجح أن يدعم هذا الفصل الجماعات المتباينة، وهو تطور حدث مبكرًا واستمر مع توسع قوة العمل في الهيئتيْن التشريعية والتنفيذية[٢]. وسمحت المسافة بين الفروع، في الحقيقة، للجماعات بأن تنمو بغير أن تصطدم ببعضها البعض، وتغير ذلك بعد تجفيف المستنقع.

وصُمم، ما كان يطلق عليه في بداية الأمر، «منزل الرئيس» ليكون مقر إقامة ومكان عمل على السواء. وأصبح، ما كان يطلق عليه «منزل الهيئة التنفيذية»، يعرف باسم البيت الأبيض في رئاستي «چيمس ماديسون» و«چيمس مونرو». وهناك خلافٍ بشأن كيفية حصوله على هذا الاسم.[٣] وأكثر التفسيرات إقناعًا هي، أنه أُعيد بناؤه وطلاؤه باللون الأبيض، بعد أن ألحق به حريق، أثناء حرب عام ١٨١٢، آثار دمار كبيرة.

وكانت الإجابات عن السؤاليْن الأول والثاني التي تتعلق بالمكان، إذن، هي، أن تقوم الرئاسة في مدينة جديدة مصممة كعاصمة تبعد مسافة ما عن الكونجرس. وسميت المدينة، في عام ١٧٩٠، على اسم الرئيس الأول، وهو قرار اتخذه ثلاثة مفوضين عينهم «واشنطن» لمساعدته في تحديد موقع العاصمة الجديدة على نهر بوتوماك. ومن الجدير بالذكر، أن «واشنطن» لم يعش أبدًا في المدينة التي تحمل اسمه. وهو الرئيس الوحيد الذي لم يسكن البيت الأبيض، وبالتأكيد في الأغلب، كان ذلك من دواعي راحته؛ حسبما رأى «چون آدامز»، أول رئيس يسكن البيت الأبيض، أن المسكن باردًا ورطبًا ويفتقر إلى دورة مياه.

واستندت الإجابة عن السؤال الثالث الذي يتعلق بمكانة الرئاسة في الحكومة، في الأصل، إلى إطار عمل حددته المادة الثانية في الدستور

بشأن الفرع التنفيذي. واتضحت وجهات نظر ثلاث، في المؤتمر الدستوري فيما يتعلق بالهيئة التنفيذية: ، الأولى: «رئاسة رئاسية»، تكون فيها الهيئة التنفيذية فرعًا مهيمنًا، والثانية: «رئاسة تشريعية»، ينتخبها الكونجرس وبالتالي تعتمد عليه، والثالثة: «رئاسة منفصلة»، يتقاسم فيها الفرعان التنفيذي والتشريعي السلطات ويتنافسان عليها.

وكان «ألكسندر هاملتون» المدافع الرئيس عن الرئاسة الرئاسية، واقترح أن يُطلق على الرئيس «الحاكم» وأن يختاره ناخبون، و«مع توافر حسن السلوك»، تكون فترة ولايته، في الأساس، مدى الحياة. ويكون للرئيس حق نقض مطلق للقوانين، وسلطة كاملة كقائد أعلى للقوات المسلحة، وسلطة غير مقيدة في تعيين الموظفين في الإدارات الرئيسة، وسلطة إبرام المعاهدات «بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته».

ولو تمت الموافقة على هذه الخطة، لما كان هناك إلا القليل من الشك بشأن المسئول. ولم تكن هناك ، في الواقع، حاجة لمزيد من النظر في الخطة. وقد حظيت خطة «هاملتون» بقليل من التأييد، أو بلا تأييد في المؤتمر؛ لذا لم تمثل رؤية قادرة على الصمود. وكان متبنيها الوحيد هو «هاملتون» الذي عين وزيرًا للخزانة في رئاسة «واشنطن»، وخدم أكثر من خمس سنوات، وأيد على الدوام تعزيز الهيئة التنفيذية.

ولا يمكن قول الشيء نفسه عن وجهات النظر المتعلقة بالرئاسة التشريعية والرئاسة في نظام يفصل بين السلطات. وحظيت الرئاسة التشريعية بتأييد قوي في المؤتمر الدستوري، وسط المناهضين للنظام الاتحادي، الحذرين دومًا من هيئة تنفيذية قوية وحكومة مركزية مهيمنة. وطغت فكرة السلطة العليا للكونجرس، في الحقيقة، على مجموعة من مقترحات قدمتها لجنة التفاصيل إلى المندوبين في تقرير السادس

من أغسطس عام ١٧٨٧. فيختار الكونجرس الرئيس ويتمتع ببعض الوظائف تنفيذية الطابع، (مثل إبرام مجلس الشيوخ للمعاهدات).

وعُدلت معظم المقترحات في هذا الصدد، في اتجاه هيئة تنفيذية أكثر استقلالًا، ليس بالقوة التي اقترحها «هاملتون»، لكن مع مزيد من الانفصال عن الكونجرس. لكن كان من المؤكد، أن الخائفين من هيئة تنفيذية بالغة القوة سيراقبون، على الدوام، كيفية تأويل الرؤساء للسلطة وتطبيقها. ويدور جدل، في الحقيقة، منذ عام ١٧٨٧ وحتى الوقت الراهن، حول التوازن بين سلطات الرئاسة والكونجرس (على سبيل المثال، في عام ٢٠٠٦، بشأن مراقبة الحكومة للاتصالات التي يجريها المشتبه في أنهم إرهابيون خلال رئاسة «چورچ بوش»).

وجاءت الصيغة النهائية بشأن السلطة التنفيذية في صورة رئاسة منفصلة تُنتخب بشكل مستقل، ولها نصيب من السلطات منفصلة عن تلك التي تُمنح للكونجرس. وكانت هذه الصيغة هي الأكثر تجريبية في النماذج الثلاثة؛ لذا كانت الأكثر عرضة للتأويل مع مرور الزمن. وسوف تؤثر الأحداث والشخصيات البارزة، على الأرجح، في تطور الرئاسة التي لم يكن لها نظير، كما ستؤثر أيضًا في ذلك، حاجة الهيئة التنفيذية للعمل في تناغم مع الفروع الأخرى. وتكمن هنا جرأة التجربة التي تتمثل في فصل المؤسسات بقدر يكفي لمنع الطغيان، لكنه ليس فصلًا كبيرًا يؤدي إلى طريق مسدود.

الرئاسة التشريعية؟

ما الصيغة التي كان يمكن أن تتخذها الرئاسة التشريعية؟ يبين الجدول

(٢-١) توصيات لجنة التفاصيل للمؤتمر الدستوري فيما يتعلق بالفرع التنفيذي، في السادس من أغسطس عام ١٧٨٧. وكانت المقترحات تتوافق مع الميثاق الأصلي للمؤتمر، بمعنى، تعديل وليس حذف بنود الاتحاد الكونفيدرالي وكانت هناك عدة مقترحات تشبه، أيضًا، تلك التي ضمتها خطة ڤيرچينيا التي استند إليها المندوبون.

جدول (٢ ـ ١): الرئاسة التشريعية التى كان من الممكن تشكيلها: البنود المتعلقة بالهيئة التنفيذية في تقرير لجنة التفاصيل.

المادة	التعليق
الانتخاب عن طريق الهيئة التشريعية.	هيمن هذا الرأي فيما يبدو إلى حين صدور تقرير لجنة الشئون المؤجلة.
لقب «صاحب الفخامة».	طريقة للاحتفاء في الغالب بالرئيس.
فترة ولاية مدتها سبع سنوات.	طُرحت الكثير من المقترحات، لكن مقترح فترة الولاية التي مدتها سبع سنوات، حظي بأكبر تأييد (كان الاقتراح مدرجًا في خطة ڤيرچينيا).
عدم الأهلية للانتخاب لفترة ولاية ثانية.	ويبرر طول مدة الولاية عدم الأهلية لإعادة الانتخاب.
منح مجلس الشيوخ سلطة إبرام المعاهدات وتعيين السفراء وقضاة المحكمة العليا.	كان سيتمخض هذا عن هيئة تنفيذية ضعيفة؛ لأن هذه السلطات كان ينظر إليها، عادة، باعتبارها من النوع التنفيذي.
حصول الهيئة التشريعية على سلطة تعيين وزير الخزانة.	وظيفة تنفيذية أخرى تُمنح للهيئة التشريعية.

تابع جدول (٢-١)

التعليق	المادة
يوحي انتخاب الهيئة التشريعية للرئيس بقيام نظام برلماني، ويتدخل منع المشرعين من الخدمة مع الرئيس في عملية التطور.	لا يُسمح لأعضاء الكونجرس أن يخدموا في أي منصب آخر، ولا يسمح لأعضاء مجلس الشيوخ بذلك إلا بعد عام من ترك المجلس.
يشير إلى أن للكونجرس وليس للقائد الأعلى للقوت المسلحة، أن يدير الحرب، ثم عُدل المادة لاحقًا إلى «إعلان الحرب».	للهيئة التشريعية حق «شن الحرب».
عُدل المادة لاحقًا لتنتقل المهمة إلى مجلس الشيوخ عندما ثار الجدل بشأن محاكمة القضاة.	المحكمة العليا تتولى المحاكمة في مساءلة الموظفين.

المصدر: معلومات جُمعت من تقرير لجنة التفاصيل، كما نشر في كتاب «تشارلز سي. تانسيل»، «الوثائق التوضيحية لاتحاد الولايات الأمريكية» (مكتب الطباعة التابع للحكومة، عام ١٩٣٧) ٤٧١-٤٨٢.

وكان من الممكن أن تظهر الرئاسة التشريعية إلى الوجود، وفق الخطة التي قُدمت في السادس من أغسطس. وما كان ليوجد فصل بين السلطات. فيختار الكونجرس الرئيس، والمسئول عن الخزانة، ويعين مجلس الشيوخ السفراء وقضاة المحكمة العليا. ولا يستطيع «صاحب الفخامة» الرئيس، إلا أن يخدم فترة ولاية واحدة مدتها سبع سنوات. وتتمتع المحكمة العليا، التي عينها مجلس الشيوخ، بسلطة إجراء

المحاكمات في عمليات مساءلة كبار الموظفين. ويمتلك الكونجرس سلطة «خوض الحرب»، ولمجلس الشيوخ «إبرام المعاهدات».

كان من الغريب، على الرغم من هذا، أن يتضمن التقرير مادة تحظر على أعضاء الكونجرس العمل في مناصب بالهيئة التنفيذية، بل يحظر على أعضاء مجلس الشيوخ تقلد مثل هذه المناصب، إلا بعد مرور عام على تركهم المجلس. وكان هذا الاقتراح يختلف عما هو معمول به في النظم البرلمانية، التي يُعين فيها نمطيًّا الوزراء من البرلمان. وكان المندوبون المؤيدون لهذا التقييد حريصين على تجنب حياكة مؤامرات يتقاسم فيها أعضاء الكونجرس الغنيمة. لكن النظام سمح للرؤساء بأن يختاروا أصدقاءهم ومعارفهم لمناصب، ستكون لها، مع مرور الزمن، سلطات كبيرة، دون محاسبة واضحة أمام الكونجرس.

وكما جاء في لجنة التفاصيل، يرسم الكونجرس حدود مكانة الرئيس في الحكومة. وبمجرد أن تظهر الأحزاب السياسية وتنضج، سوف يختار أعضاؤها في الهيئة التشريعية الرؤساء، وسيحاولون التأثير في التعيينات التي يقومون بها. وسيكون الرؤساء، في المقابل، مسئولين أمام حزبهم أو ائتلاف الأحزاب الذي ينتمون إليه، كما هي الحال في المملكة المتحدة. ولن تكون للرؤساء قاعدة دعم مستقلة وسط الناخبين بعيدًا عن هويتهم العامة في الحزب. وبالإضافة إلى هذا، سيكون الرؤساء مقيدين بفترة ولاية واحدة مدتها سبع سنوات.

وكان من الممكن أن يقيم المؤسسون رئاسة تشريعية، تعزز قليلًا صيغة الهيئة التنفيذية التي وردت في بنود الاتحاد الكونفيدرالي، لكن دون التوصل إلى تشكيل هيئة تنفيذية لديها ما يكفي من الاستقلال، بحيث تستوفي المعايير اللازمة لحكومة قائمة على الفصل بين

السلطات. إلا أن هذه الخطة المبكرة كشفت عن التردد، بين عدد كبير من المندوبين البارزين بشأن وجود هيئة تنفيذية مستقلة وقوية. لذا، كان على الرؤساء الأوائل أن يتوخوا الحذر عند الشروع في رسم حدود موقعهم، وممارسة سلطاتهم.

رئاسة منفصلة

تحرك المؤتمر، خلال أغسطس عام ١٧٨٧ وحتى سبتمبر من العام نفسه، خطوة تجاه هيئة تنفيذية، تعتمد اعتمادًا أقل بكثير على الكونجرس. وربما كان تنصيب رئيس منتخب بشكل مستقل، له سلطات خطيرة الشأن في الهيئة التنفيذية، أكثر المعالم بروزًا للحكومة الجديدة. ويبين الجدول (٢-٢) أن الهيئة التنفيذية لم تتعزز، على الرغم من هذا، إلى درجة حرية الإرادة الكاملة، كما كان يفضل «هاملتون». فيمكن تجاوز حق النقض، ويتطلب إبرام المعاهدات موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ، ويتعين الحصول على مشورة مجلس الشيوخ وموافقته عند تعيين موظفين في مناصب كبيرة، ويحتاج الرئيس بوصفه قائدًا أعلى للقوات المسلحة تأييد الكونجرس لخوض الحرب، ولدعم الجيش والإنفاق عليه.

كانت عمليات المراقبة، المدرجة في الجدول (٢-٢)، كافية حقًّا، لكن الغرض منها لم يكن سلبيًّا فحسب. كان المؤسسون ينحتون نظامًا تبادلي الاعتماد في سن القوانين. فيدعم كل جانب الجانبيْن الآخريْن، ويُمكنهُما من القيام بعملهما. وشجعت عمليات المراقبة المشاورات على الجانبيْن. ودعا الدستور، في بعض الحالات، كما في إبرام المعاهدات والتعيينات، إلى الأخذ «بمشورة» مجلس الشيوخ. لكن الرؤساء

ذوي الحصافة السياسية، سيفهمون ضرورة الاتصال بالموجودين في الكونجرس. فإذا أراد الرؤساء صياغة تشريع يؤيدونه وإقراره، فسيكونون بحاجة إلى مؤيدين من الجانب الآخر من المستنقع، في مبنى الكونجرس (كابيتول هيل). وإذا أراد أعضاء الكونجرس، بالمثل، أن يؤيد الرئيس قضاياهم، فهم في حاجة إلى أن يكونوا في جانبه، كي يتجنبوا استخدامه لحق النقض. وسوف تيسر الأحزاب السياسية هذا الاتصال. لكن يتعين على الرئيس والكونجرس أن ينتبها، دومًا، إلى أحكام القضاء المتعلقة بدستورية الاتفاقات التي يتم التوصل إليها.

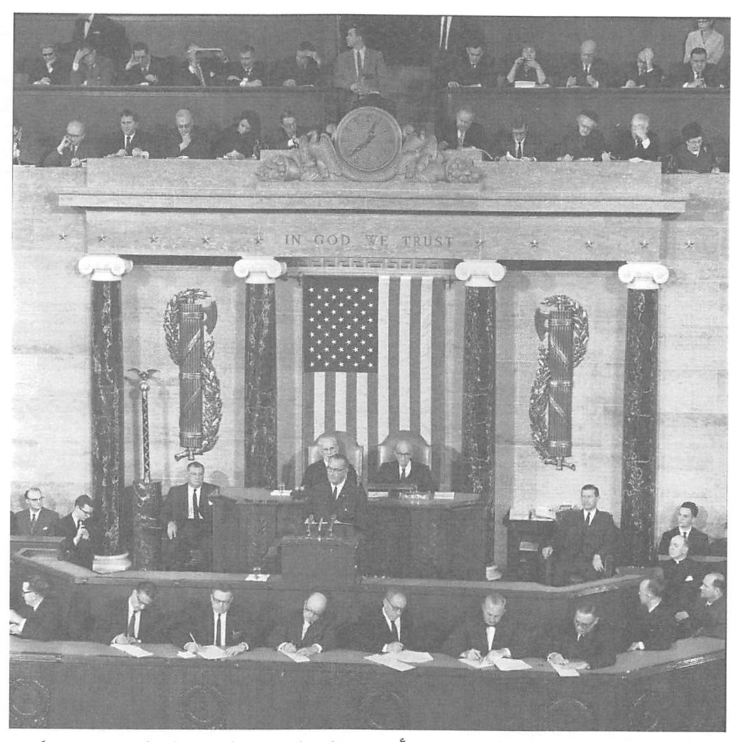
جدول (٢-٢): الرئاسة المنفصلة: السلطات والمراقبة (البنود الدستورية).

السلطات	المراقبة في الكونجرس
حق نقض مشروعات القوانين.	إعادة النظر في القوانين وإقرارها بموافقة ثلثي أعضاء المجلسيْن.
عدم التوقيع على مشروع قانون.	يصبح قانونًا في عضون عشرة أيام (تستثنى منها أيام الآحاد).
عدم التوقيع وتأجيل جلسات الكونجرس	لا يتم الاستعانة بالكونجرس.
القائد الأعلى للقوات المسلحة.	إعلان الحرب ورفع الروح المعنوية للجيش ودعمه، وتوفير الدعم اللازم للبحرية، وتنظيم القوات البرية والبحرية، واستدعاء الميليشيا وتنظيمها وتسليحها وفرض النظام عليها.
طلب رأي الوزارة.	لا يوجد اشتراط.

تابع جدول (٢-٢)

السلطات	المراقبة في الكونجرس
تأجيل الأحكام ومنح العفو.	لا يتم استعانة بالكونجرس.
إبرام المعاهدات.	مشورة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين وموافقتهما.
ترشيح السفراء والوزراء العموميين والقناصل وقضاة المحكمة العليا وتعيينهم.	مشورة مجلس الشيوخ وموافقته.
استقبال السفراء.	لا يوجد اشتراط.
ملء المناصب الشاغرة أثناء انحلال مجلس الشيوخ.	لا يتم استعانة بالكونجرس.
إلقاء خطاب حالة الاتحاد.	لا يوجد اشتراط.
التوصية بمشروعات للكونجرس.	لا يوجد اشتراط (لكنها تتطلب موافقة الكونجرس لتصبح قانونًا).
الاجتماع بالمجلسيْن أو أحدهما، وفض الاجتماع في حالة الاختلاف.	لا يتم استعانة بالكونجرس.
الإخلاص في تنفيذ القوانين.	لا يوجد اشتراط.
ترشيح نائب للرئيس في حالة فراغ المنصب (التعديل الخامس والعشرون).	أغلبية الأصوات في المجلسيْن.

المصدر: معلومات جمعها المؤلف من بنود دستور الولايات المتحدة.



(٢-٢): إلقاء خطاب حالة الاتحاد ـ أحد معالم الرئاسة المنفصلة (صورة من مكتبة الرئيس «ليندون چونسون» التقطتها «سيسل ستوفتون» [٣ ـ ٦ ـ WH ٦٤])

لم يكن عمل تركيبة هذه الحصص من السلطة أو كيفية هذا العمل، أمرًا مؤكدًا عند ظهور الحكومة بعد تنقيحها عام ١٧٨٩ . وسوف يتوقف الكثير على الأحداث؛ لاختبار قدرة النظام المتشابك على الإدارة. وتضمنت المادة الثانية، بشأن الهيئة التنفيذية، نقاطًا قليلة عن دور الرئيس. وتُرك الكثير جدًا غير مكتوب أو غير محدد. وظل الكثير يجري العمل عليه مع مرور الزمن.

وكان من الصعب، في البداية بسبب هذا، على سبيل المثال، التنبؤ بأن التزامات الهيئة التنفيذية لتقديم معلومات للكونجرس عن حالة الاتحاد والتوصية بمشروعات قوانين لينظر فيها، ستقوم بوظائف حيوية في وضع جدول أعمال. ولم يكن من الجلي أن المؤسسة التنفيذية سوف تتوسع بدرجة هائلة تعجز أمامها قدرات الرئيس عن الإدارة، وقدرة الكونجرس عن المراقبة. وربما ما كان متوقعًا، هو التنوع في الأسلوب، والمهارة، والتكيف، وحصافة الرؤساء كأفراد لتحقيق التوافق في العمل. وكان من الواضح، أن توزيع السلطات، والغموض في تحديد هذه السلطات، يعني أنه يتعين على الرؤساء التكيف وإعادة التكيف داخل شبكة السلطة في «واشنطن» وفي الخارج. فهذه الشبكة ستتضمن، في نهاية المطاف، آلاف المصالح الخاصة، التي تضم جماعات الضغط وقطاعًا هائلًا من وسائل الإعلام و«المراكز البحثية» غير الحكومية، وممثلين من الحكومات الأجنبية، والمنظمات الدولية، ولم يكن هذا واضحًا في البداية على الإطلاق.

المحنة الدائمة

إذا كان للدستور والحكومة التي أوجدها أن يستمرا، فلا يمكن تجنب أن تكون هناك مجموعتان حاكمتان من الأشخاص: هؤلاء الذين جاءوا وذهبوا والذين بقوا. يمثل السياسيون المنتخبون ومساعدوهم أغلب المجموعة الأولى، وهو تعميم تغير في العقود الأخيرة، مع نسبة كبيرة من العودة إلى كابيتول هيل (الكونجرس). ويشكل القضاة الذين يشغلون مناصبهم مدى الحياة والموظفين البيروقراطيين المجموعة الثانية. وستنمو المجموعة الأولى قليلًا، مع إضافة ولايات؛ وستنمو المجموعة الثانية

بشكل متطرد، خاصة الموظفين البيروقراطيين والموظفين المتخصصين. وهذه تطورات من طبيعة حكومة ناضجة تقوم بوظائفها في المجتمع.

وتمثلت التوقعات النمطية في أن المسئولين المنتخبين تقع على عاتقهم مسئولية الحكومة القومية. وتكمن المشكلة الرئيسة، بالنسبة إلى الذين يأتون إلى «واشنطن» ويعودون إلى منازلهم مرة أخرى، في أن يحيطوا بما يكفي من العلم بشأن السبل التي يتبعها الباقون في الحكم لتوجيه عملهم وإدارته. وكانت المشكلة واضحة بشكل خاص بالنسبة للرؤساء؛ لأن التوقعات منهم كانت أكبر، وفترات ولايتهم هي الأقصر بين أصحاب المناصب ذات فترات الولاية القصيرة.

واستمر العمل بسابقة «واشنطن»، بعدم البقاء في المنصب أكثر من فترتيْن رئاسيتيْن لمدة ١٥٢ عامًا، وخرج عليها في النهاية «فرانكلين روزفلت»، عندما رشح نفسه لفترة رئاسية ثالثة وفاز بها في انتخابات عام ١٩٤٠. وخدم، خلال هذه الفترة الزمنية (١٥٢ عامًا)، تسعة رؤساء من بين ٣٢ رئيسًا، (بينهم «روزفلت») فترة ثماني سنوات كاملة. وفاز أحد هؤلاء التسعة وهو «جروفر كليفلاند» بفترتيْن رئاسيتيْن منفصلتيْن (فاز في عام ١٨٨٤، وخسر في عام ١٨٨٨، ثم فاز مرة أخرى في عام ١٨٩٢). وانتُخب اثنان آخران هما «أبراهام لينكولن» و«وليام مكينلي» مرتيْن لكنهما اغتِيلا في فترة الولاية الثانية.

وخدم ثلاثة رؤساء من بين ١١ رئيسًا فترتيْن رئاسيتيْن كاملتيْن، منذ التصديق على التعديل الثاني والعشرين في عام ١٩٥١، والذي قيد تولي الرئاسة بفترتيْن، وهم «دوايت أيزنهاور» و«رونالد ريجان» و«بيل كلينتون»، وهناك رئيس رابع في فترة ولايته الثانية أثناء كتابة هذه السطور وهو «چورج بوش»، الرئيس الثالث والأربعون للولايات المتحدة. وفاز

رئيس آخر هو «ريتشارد نيكسون» بفترتيْن رئاسيتيْن، لكنه استقال قبل مساءلته المتوقعة في فترته الرئاسية الثانية.

ويبين هذا الرصد أن اثنى عشر من بين ثلاثة وأربعين رئيسًا للولايات المتحدة (بنسبة ٢٨ في المائة) خدموا ثمانية أعوام (وواحد لا يزال في السلطة، وفرانكلين روزفلت الذي خدم لمدة ١٢ عامًا). وتعادل ثمانية أعوام في منصب الرئيس، فترة ولاية وثلث لعضو مجلس الشيوخ، أو أربع فترات لعضو مجلس النواب. لكن حتى معظم الرؤساء، لم يخدموا مثل هذه الفترة الطويلة. وبلغ متوسط طول مدة ولاية الرؤساء، في الفترة التالية للحرب العالمية الثانية، (مع استبعاد «بوش الابن»)، ٦ , ٥ أعوام- «لا تعادل حتى فترة كاملة لعضو في مجلس الشيوخ».

ويدخل الرؤساء حكومة دائمة، ويصبحون مسئولين عنها. والمهمة شاقة في بدايتها. وتصبح هائلة مع توسع حجم الحكومة الاتحادية ومجالها. وتثبط المهمة الهمم، بصفة خاصة، لشخص ليست لديه خبرة مباشرة بالحكومة في «واشنطن»، وهي ظاهرة حدثت حتى في الفترة الحديثة، (فأربعة من آخر خمسة رؤساء جاءوا من خارج المدينة).

وكانت تجربة «چورچ واشنطن» أول رئيس فريدة من نوعها. «عندما أدى «واشنطن» اليمين، في ٣٠ من إبريل ١٧٨٩، دخل إلى منصب لم تُوصف طبيعته إلا في بعض جمل في دستور لم يُختبر». ولم يكن من المقدَّر سلفًا أن ينجح. لكن في تقدير واحد من أبرز تلاميذ الإدارة العامة إنه «واشنطن» «كان... واحدًا من أقدر الرؤساء الذين تولوا منصب الرئيس»[٤]. وبالنظر إلى أهمية أول تعييناته «اهتم «واشنطن»، مدققًا، باختيار المجموعة الجديدة من المسئولين العموميين»[٥]. وتولى اثنان من الموظفين في إدارة «واشنطن» وهما «چون آدامز» نائبه و«توماس

چيفرسون» وزير الخارجية، منصب الرئيس فيما بعد. وتولى «ألكسندر هاملتون» منصب وزير الخزانة. وتولى «أدموند راندولف»، الشخصية البارزة في المؤتمر الدستوري، منصب النائب العام. وكانت بداية قوية لبث الحياة في «بعض جمل في دستور لم يُختبر».

فكانت شخصية من يتولى المنصب أولًا أمرًا مهمًّا؛ لأن الرئاسة كانت في حاجة إلى تعريف شرعي، يُرجح أن «واشنطن» و«آدامز» قدماه. واختلفت وجهة نظر «چيفرسون»، وكانت أقل تأييدًا بكثير لحكومة قومية قوية وهيئة تنفيذية مؤثرة. وبدءًا من رئاسة «چيفرسون» وبالدخول إلى القرن العشرين، سوف يتباين الرؤساء في نظرتهم إلى مفهومهم عن دور القيادة الرئاسية. وأثرت نمطيًّا أحداث، مثل الكساد الاقتصادي والحروب في الخارج، وبالأخص الحرب الأهلية التي كانت مؤثرة في تقرير أي الرؤساء أكثر فعالية. وساعدت هذه الأحداث في تعريف القيادة الرئاسية، وفسرت الفضل الكبير الذي نسبه المؤرخون إلى «أندرو چاكسون» و«أبراهام لينكولن» و«تيودور روزفلت» و«فرانكلين روزفلت» و«ودرو ولسون» و«هاري ترومان» و«رونالد ريجان»، بالإضافة إلى واشنطن.

ولم يحصل الرؤساء على الكثير من المساعدة للتكيف في حكومة تتوسع، إلا في القرن العشرين. وكان الرؤساء يقومون بالتعيينات، غير أنهم لم يحصلوا إلا على القليل من العون من الأشخاص المحترفين في البيت الأبيض. وتغير هذا كثيرًا، في الفترة التالية للحرب العالمية الثانية. ويتوافر لدى الرؤساء الآن بضع مئات من المساعدين في مكتب البيت الأبيض، فضلًا عن مئات آخرين في عدد من الوكالات في المكتب التنفيذي للرئيس، (انظر الفصل الخامس). ويقوم هذا العدد الكبير من

المعاونين والوحدات المساعدة بدور الاتصال مع عدد من الوكالات القضائية والتشريعية والتنفيذية، وهم أساسًا أصابع الرئيس في الحكومة.

التكيف

يتطلب، عادة، تولي عمل جديد أكثر من مجرد قراءة التوصيف الوظيفي والتمتع بحساسية تجاه نمو المنظمة. وتوجد اعتبارات أكثر تحديدًا، وبخاصة مكانة المنصب في وقت التوظيف. ما تأثيرات القرارت التي اتخذها الشخص الذي ترك المنصب؟ هل كان الناس راضين عن أداء الشخص السابق؟ ما التوقعات بالنسبة إلى القرارات والسلوك؟ وأضاف أحد الباحثين البارزين هذا السؤال بالنسبة إلى الرؤساء: «كيف يسير الرؤساء في طريقهم لتشكيل مكانتهم في التاريخ، وما مدى قابلية هذه المكانة لأن تتشكل بما يتفق مع التصميم الرئاسي؟»[٦].

وينبغي التفكير في الطبيعة الحقيقية للوظيفة وتعقيداتها قبل السعي إليها. وأحد أهم الأسئلة التي يجب الإجابة عنها، في الحقيقة، عند اتخاذ قرار خوض الترشح هو: لماذا أريد أن أصبح رئيسًا؟ ويجب أن تساعد الإجابات عن الأسئلة التي ذُكرت سابقًا، في الإجابة عن السؤال الحيوي. ويتحول انتباه الرؤساء بشكل طبيعي بعد الفوز إلى وضع الترتيبات التي تناسب الغرض من السعي إلى المنصب. لكن الساحة لا تكون خالية بعد الانتخابات. فهناك منظمة قائمة بالفعل. وهناك سياسات استخدمتها الإدارات السابقة والكونجرس لتحقيق الأهداف. فالحكومة دائمة، والقيادة تتغير.

وتكثر الأمثلة على التحديات التي تواجه الرؤساء الجدد. لتفكر فيما كانت تبدو عليه الأمور لـ«فرانكلين روزفلت» وهو يتولى السلطة في غمرة الكساد الكبير. واجهته والكونجرس تحديات رهيبة. ولم تكن منظمة الحكومة، في هذه الحالة، تكفي للتصدي للقضايا السياسية والاجتماعية. وتعين إنشاء وكالات جديدة لإدارة سياسات جديدة جريئة. وتعين على عدد من الرؤساء الداخلين إلى البيت الأبيض أن يديروا حروبًا أو عواقبها ـ «ترومان» والحرب العالمية الثانية؛ «أيزنهاور» والحرب الكورية؛ «نيكسون» وحرب ڤيتنام؛ والرئيس الرابع والأربعون الذي يعقب «بوش»، والحرب على الإرهاب. ومهما يكن من شأن أي شيء آخر يريد هؤلاء الرؤساء إنجازه، فسوف يتعين أن يسيروا في ركاب القرارات المتعلقة بالحروب التي آلت إليهم.

ويبدأ رؤساء آخرون توليهم المنصب في فترات تشهد توسعًا هائلًا في الخدمات الحكومية. فوجد «أيزنهاور» نفسه، وهو رئيس خلفيته عسكرية في المقام الأول، مسئولًا عن إدارة برامج خدمات اجتماعية دشنها «روزفلت» عرفت باسم الصفقة الجديدة، وأخرى دشنها «ترومان» عرفت باسم الصفقة العادلة. وورث «نيكسون» برامج المجتمع الكبير، التي دشنها الرئيس «ليندون چونسون»، والتي تضمنت مجموعة من المخصصات للرعاية الصحية «ميدي كير» والمساعدات الطبية «ميدي كيد» والإعانات التعليمية الاتحادية وكوبونات الطعام، ولم يكن «نيكسون» يؤيدها في الأغلب، في هذا الشكل على الأقل.

وتستطيع أيضًا حالة الاقتصاد والدَّيْن الاتحادي التأثير على خيارات الرئيس عند انتقاله إلى البيت الأبيض. فكانت أولويات «ريجان» تمليها نسبة تضخم مضاعفة، والبطالة، ومعدل الفائدة، في نهاية رئاسة «كارتر». وأدى

خفضه للضرائب إلى تنشيط الاقتصاد، لكنه فشل أساسًا في مسعى خفض الإنفاق. لذا، ترك عجزًا في الموازنة، ودينًا عامًّا سوف يقيدان الخيارات أمام خلفائه. وتعين على «كلينتون» أن يعمل أولًا على الاقتصاد نتيجة الكساد بين عامي ١٩٩١ و١٩٩٢، مضطرًا إلى تأجيل الأولويات الأخرى.

ويتحمل الرؤساء الجدد أيضًا تبعات فضائح الرئاسة السابقة. فاختيار الأصدقاء في رئاسة «ترومان»، وفضيحة (ووترجيت) في رئاسة «نيكسون»، و(إيران كونترا) في رئاسة «ريجان»، و(جمع الأموال، والعلاقة بـ«مونيكا لوينسكي») في رئاسة «كلينتون»، أثر كل منها في الرئاسة، وكيفية حكم الرئيس التالي عليها ضروري للعمل، غالبًا من خلال وعود بتطوير ميثاق الشرف وتعزيزه.

وتؤثر، أخيرًا، الإصلاحات التي تجريها رئاسة معينة في الرئاسة التالية. وسيعالج الفصل السابع هذا الموضوع. ويكفي القول، في هذا المقام، إنه بمجرد وجود الإصلاحات، (على سبيل المثال، قانون سلطات الحرب، أو قانون التحكم التشريعي في الموازنة واحتجاز التمويل)، فنادرًا ما يتخلى عنها الرؤساء التالون أو الكونجرس بعد ذلك، حتى لو كانت غير فعالة. بل تصبح جزءًا من المؤسسة، ويتعين دمجها في كيفية إدارة الرئاسة.

المرور عبر التاريخ

فكِّرْ في الأمر على هذا النحو. يمر الرؤساء عبر تاريخ لم يصنعوه، لكن يمكنهم التأثير فيه. فما حدث قبلهم عليهم أن يديروه؛ بالإضافة إلى ما يحدث خلال فتراتهم الرئاسية، مع العمل على القضايا المدرجة في جدول أعمالهم. ويرجح أن تؤثر الطريقة التي أصبح المرشح بها

رئيسًا في طريقة التكيف. فقد فاز البعض، مثل «فرانكلين روزفلت» و«چونسون» و«ريجان» بنسب تأييد كبيرة عكست لهفة جماهيرية إلى التغيير. وكان المتوقع من كل من هؤلاء الرؤساء، أن يطرح تغييرًا واسع النطاق في البرامج. وحصلوا على تشجيع ليكونوا حازمين في الشهور الأولى من تولي الرئاسة. وكانت فترات رئاساتهم، إجمالًا، بين الأكثر إنتاجية من حيث التغيير الأساسي في السياسة، في التاريخ الحديث ـ كان «روزفلت» و«چونسون» أكثر ميلًا إلى توسيع الحكومة، بينما كان «ريجان» أكثر ميلًا إلى الدمج والتقليص.

ويُنصح الرؤساء الجدد، في أحيان كثيرة، بأن يكونوا زعماء حذرين؛ لأنه من الصعب قراءة المزاج العام. وسوف يفوزون بأغلبية واضحة أو ربما بأكثرية؛ مما يجعل من الصعب للغاية استنباط رسالة سياسية من نتائج الانتخابات. ويتطلب التكيف الانتباه إلى نقاط الضعف والقوة على السواء. وكان يتعين على «كيندي» و«نيكسون» و«كارتر» و«كلينتون» و«بوش الابن»، الذين فازوا بنسبة تأييد شعبي متوسطة بلغت ٤٧ في المائة، أن يأخذوا بهذه النصيحة. لكن بعضهم لم يفعل، مثل «كارتر»، (فاقترح برنامجًا شاملًا للطاقة)، و«كلينتون» (الذي جعل من أولوياته نظامًا قوميًا للرعاية الصحية)، و«بوش الابن»، (الذي شن حملة لتغيير أساسي في نظام التأمين الاجتماعي في فترة ولايته الثانية)، ومضوا قدمًا يصاحبهم تأييد سياسي أوشعبي محدود يساند التغيير الكبير، ولم يحقق جميعهم نجاحًا أو حققوا نجاحًا محدودًا.

يصبح بعض الرؤساء «أوصياء»، عندما يتولون المنصب بعد وفاة سابقيهم. فكان على «ترومان» و«چونسون»، كي يتكيفا مع المنصب، أن يتحليا بحساسية تجاه ميراث رئيسيْن لهما شعبية كبيرة هما «فرانكلين

روزفلت» و«چون كينيدي». ويمكن سوق الحجة نفسها، أيضًا، لتتضمن الرئيس «بوش الأب» باعتباره وصيًّا على رئاسة «ريجان». فقد قال البعض إنه كان يؤدي فترة الرئاسة الثالثة لـ«ريجان». وتعين في كل حالة أن تُحْتَرَم عملية انتقال التركة، مع محاولة صياغة رئاسة ملائمة لتفضيلات الرئيس الجديد ـ إنها مهمة ليست يسيرة. وحقق «ترومان» و«چونسون» من النجاح ما أهلهما لأن يفوزا في الانتخابات بفضل رصيدهما الشخصي، لكن هذا لم يحدث مع «بوش الأب».

ومن المتوقع، في حالات أخرى، من الرؤساء أن يقوموا بدور «المستعيد» للمؤسسة؛ بسبب فضيحة في الإدارة السابقة. فقد واجه «أيزنهاور» و«فورد» و«كارتر» و«بوش الابن»، الأمر بالتأكيد على الأخلاقيات كأولوية؛ بسبب الفضائح التي كانت في الإدارات السابقة (انظرْ إلى المناقشة السابقة). وواجه «فورد»، من بين هؤلاء الرؤساء، التحدي الأكبر؛ نظرًا إلى سعة نطاق فضيحة «ووترجيت» واستقالة الرئيس «نيكسون». وكان من بين القيود الأخرى التي واجهت «فورد»، أنه عُين ولم ينتخب؛ لأنه كان نائب الرئيس، بالإضافة إلى صَفْحِهِ عن «نيكسون» بعد فترة قصيرة من أدائه اليمين الدستورية، والزيادة الكبيرة في الأغلبية الديمقراطية في الكونجرس عام ١٩٧٤. وتعطي تجربته معنى جديدًا «للمحنة الدائمة».

خلاصة

يواجه الرؤساء مهمة هائلة في تقدير كيفية الاضطلاع بالرئاسة. وتتفاوت التوقعات من عملهم، لكنها تكون عالية في الأغلب. وكان على الرؤساء، في البداية، أن يتوخوا الحذر في تفسير سلطتهم. فإذا كانوا

شديدي الجرأة، فمن المرجح أن تُوضع إصلاحات لتقييد سلطتهم. وينبغي على الرؤساء، على مدار التاريخ، أن يتهيأوا لتحمل مسئوليات أكبر مع تزايد عدد السكان واتساع رقعة البلاد والجهاز البيروقراطي. ولا مناص من أن تؤثر الطريقة التي يتكيف بها كل رئيس مع التغيير في طبيعة الوظيفة لخليفته. وتبعًا لهذا، فإن السلطة التنفيذية وكيفية تفسير هذه الامتيازات وتطبيقها، والأحداث وتأثيرها في الحكم والحكومة والأداء وحتى السلوك الشخصي لسلف الرئيس، تسهم مجتمعة في تحديد التوصيف الوظيفي والقبول الشعبي للرؤساء.

وكما سنناقش في الفصل الثالث، فليس كل الرؤساء متساوين فيما يتمتعون به من مميزات تمكنهم من صنع مواقعهم في الحكومة. فقد جاء بعضهم إلى «واشنطن» بقليل من الخبرة بشأن الحكومة القومية. وأصبح بعضهم رؤساء بسبب الظروف أو الوفاة، أو عندما يصبح النائب رئيسًا بسبب استقالة الرئيس، وهو ما حدث في حالة واحدة حتى الآن. ويواجه الرؤساء، في كل حالة من هذه الحالات، قضايا خاصة في صنع مواقعهم.

الفصل الثالث

انتخاب الرؤساء
(والسبل الأخرى لشغل المكتب البيضاوي)

الابتداع هو عمل شيء بشكل مختلف. فقد ابتدع المؤسسون صيغة جديدة لقيادة تنفيذية شرعية. ولم يدشن مخططهم نظامًا لم يُختبر فحسب، بل ساعد أيضًا على صياغة إمكانات السلطة الرئاسية وإرساء فرصها. وسوف يُتوقع الكثير من الذين يحملون لقب «رئيس»، إلا أن انتخابهم قدم رصيدًا سياسيًّا مختلفًا جدًّا لتلبية هذه المطالب. ولم يُنتخب بعضهم؛ إذ لم يدخل ربع الرؤساء في القرن العشرين البيت الأبيض، لأول مرة، عن طريق الانتخاب.

هل تصمد الرئاسة؟ لم يكن أحد يعرف على وجه اليقين في أول الأمر، وحقًّا بخلاف قبول «چورچ واشنطن» ليكون أول رئيس، ما الذي سيحدث بعد ذلك بالضبط. ويا لها من قصة! وربما لعبت أحجية عملية الحساب في المجمع الانتخابي، التي مازال الكثيرون يجدونها أحجية اليوم كذلك، دورًا في الحفاظ عليها. ولندع الحماسة الإصلاحية جانبًا، فعلى المرء أن يعجب بألمعية صياغة نظام متشابك، لا يغري، إلى حد بعيد، بإجراء تغييرات سريعة. وكان الانشغال بجانب واحد ـ

طول فترة الولاية واختيار الناخبين وحصر الأصوات الانتخابية وإحلال الانتخابات الشعبية ـ يحمل في طياته عواقب غير متوقعة.

فلتختبر الأمر، قمْ بتغيير تفضله في كيفية انتخاب الرئيس. ثم قم باختبار واقعي لتأثيرات التغيير الذي قمت به. وانظرْ إلى النظام نظرة شاملة. قد يساعد هذا الفصل على التحليل. وسوف يبيّن، ما يلي، غالبًا، أن البناء الدستوري والتاريخ كانا في جانب الإبقاء على الوسيلة الفريدة التي وضعها المؤسسون.

ولم تحل المهارة السياسية في الصياغة الأصلية دون وجود أمور غير متلائمة في الانتخابات التي تلت التتويج الفعلي لـ«چورج واشنطن» لفترتيْن. وكان يتعين القيام بتصحيحات وليس بإصلاحات. وكان من المفهوم أن يجري اختيار «چون آدامز» و«توماس چيفرسون»، على سبيل المثال، عام ١٧٩٦، في أول انتخابات تلت ترك «واشنطن» للمنصب؛ فقد كان «آدامز»، حينئذ، نائبًا للرئيس، وكان «چيفرسون» يتمتع بمكانة قومية باعتباره المؤلف الأساسي لإعلان الاستقلال، وأول وزير للخارجية. وفاز «آدامز» بفارق ضعيف. وجاء «چيفرسون» في المرتبة الثانية ليشغل منصب نائب الرئيس. ولو طبقنا هذا في سياق معاصر، لتولى «آل جور» منصب نائب الرئيس «چورچ بوش الابن»، بعد انتخابات عام ٢٠٠٠، ولتولى «چون كيري» المنصب نفسه، بعد انتخابات ٢٠٠٤.

وخاض هذان الشخصان أنفسهما ـ «آدامز» و«چيفرسون» انتخابات عام ١٨٠٠، بدعم، هذه المرة، من مؤتمرات حزبية تشريعية ـ فأيد الاتحاديون «آدامز»، وأيد الجمهوريون الديمقراطيون «چيفرسون». وكانت النتيجة، كما وصفت بعد ذلك بأنها، تعادل، ليس بين «چيفرسون» و«آدامز»، ولكن بين «چيفرسون» والمرشح لنائب الرئيس في حملته

الانتخابية «آرون بور». وتعين تصحيح هذا الأمر غير الطبيعي، في التعديل الثاني عشر في الدستور.

وسمح الدستور للهيئات التشريعية في الولايات بأن تحدد وسيلة تختار بها الناخبين في الانتخابات الرئاسية. فتقرر عدد الناخبين في الولاية بعدد النواب، بالإضافة إلى عضوَيْ في مجلس الشيوخ. وكان على الناخبين أن يجتمعوا في كل ولاية، وأن يصوتوا لشخصيْن. وترسل النتيجة إلى رئيس مجلس الشيوخ لإحصائها. ويصبح الشخص الذي يحصل على الأغلبية هو الرئيس. وكان في الأصل، إذا حصل شخصان على أغلبية متساوية، (كما حدث مع «چيفرسون» و«بور» عام ١٨٠٠)، أن يحسم مجلس النواب الأمر، بحيث يكون لكل ولاية صوت واحد. وإذا لم يحصل أي من المرشحين، على أغلبية أصوات الناخبين، يختار مجلس النواب أحد الخمسة الحاصلين على أعلى عدد من الأصوات. ويحتل منصب نائب الرئيس، في أي من الحالات، الشخص الذي حصل على ثاني أعلى نسبة من الأصوات، ويحسم مجلس الشيوخ الأمر إذا حصل مرشحان أو أكثر على عدد متساوٍ من الأصوات.

وكانت هذه الطريقة في الانتخاب غير معتادة بكل المقاييس. فقد أغفلت احتمال تطور الأحزاب السياسية. وسمحت بالانتخاب الشعبي للناخبين، لكنها لم تستلزمه. وهكذا، سُمح بطريقة أرستقراطية في تعيين الناخبين، إلى جانب وسيلة ديمقراطية للانتخاب الشعبي. وكان انتخاب نائب الرئيس أمرًا غير حزبي، بل يحتل المنصب، أساسًا، أي شخص يحل في المرتبة الثانية، مثلما شغل «چيفرسون» منصب النائب للرئيس «آدامز».

كيف يسير النظام؟ صوت جميع الناخبين لصالح «واشنطن»، في أول

انتخابات عام ١٧٨٩. لم تكن ثمة مشكلة في كيفية تعيينهم؛ لأنه لم يكن هناك خصم. لكن الوسيلة اختلفت بين الولايات. عينت بعض الهيئات التشريعية الناخبين في جلسة مشتركة أو بشكل متزامن. وسمحت هيئات تشريعية أخرى بصور متنوعة من الانتخاب الشعبي، واختيار من قِبَل الهيئة التشريعية في الولاية. ولم تشارك ثلاث ولايات في انتخابات عام ١٧٨٩، وهي نيويورك؛ لأن المجلسيْن في الهيئة التشريعية في الولاية لم يتمكنا من الاتفاق على وسيلة، ونورث كارولاينا، ورود أيلاند؛ لأنهما لم تكونا قد صدقتا بعدُ على الدستور. وحصل «واشنطن» على تسعة وستين صوتًا انتخابيًّا. وأجرى الناخبون تصويتيْن، وعلى الرغم من عدم وجود معارضة معلنة ضد «واشنطن»، تباينت الآراء حول الاختيار الثاني. وحصل «چون آدامز» على ثاني أكبر عدد من الأصوات.

كان لابد أن تسبب مسألة المنصبيْن الأول والثاني، مشكلات في مرحلة ما. فماذا تكون الحال، إذا حصل مرشحان على عدد متساوٍ من الأصوات؟ فنص الدستور على أن يُحال النزاع، حينئذ، إلى مجلس النواب. لكن إذا تكرر حدوث هذا، كما فكر بعض المؤسسين في حدوثه، فإن مبدأ الفصل بين السلطات قد يعصف الكونجرس به، بقيامه فعليًّا بالاختيار. بالإضافة إلى هذا، كما في حالة «چيفرسون» الذي كان نائبًا للرئيس «آدامز»، قد يتولى خصم أحد الأشخاص المنصب مع وفاة أو استقالة الرئيس.

ولم تستغرق معالجة هذه المسائل الكثير من الوقت. ففي عام ١٨٠٠، رشح «توماس چيفرسون»، نائب الرئيس في ذلك الوقت، نفسه لمنصب الرئيس. وكان من المفترض أن «آرون بور» مرشح لمنصب نائب الرئيس. وحصل كل مرشح منهما على ثلاثة وسبعين صوتًا انتخابيًّا.

وكان الدستور يحدد للناخبين بأن «يصوتوا في الاقتراع لشخصيْن»، ولم يشترط الفصل في الاقتراع للرئيس ونائب الرئيس. وطُلب من مجلس النواب، في هذه الظروف، أن «يختار بالاقتراع أحدهما رئيسًا» (المادة الثانية، الفقرة الأولى). وأعلن «چيفرسون» رئيس مجلس الشيوخ في ذلك الوقت النتيجة بأنها : تعادل.

وكما نصت المادة الثانية، فلكل ولاية صوت، بصرف النظر عن عدد نوابها، عند التصويت في مجلس النواب. وفاز «چيفرسون» في أول اقتراع بثماني ولايات، وفاز «بور» بست، وانقسم المندوبون من ولايتيْن؛ لذا لم يكن لهما صوت. وكان الفوز يتطلب أصوات تسع ولايات. واستغرق الأمر ٣٦ اقتراعًا وقدرًا كبيرًا من المباحثات السياسية؛ ليفوز «چيفرسون» بالولاية التاسعة.

وأقر الكونجرس، عام ١٨٠٣، تعديلًا دستوريًّا يفرض على الناخبين «أن يصوتوا للرئيس ونائب الرئيس»، وبذلك، فصل بين المنصبيْن. وتم التصديق بسرعة على ما عرف بالتعديل الثاني عشر، وطُبق في انتخابات عام ١٨٠٤. ولم تخضع وسيلة المجمع الانتخابي لتعديلات دستورية أخرى. لكن عمليات الترشح والانتخاب، تطورت مع مرور الزمن، لتصبح مختلفة، إلى حد كبير، عما كان يجري في السباقات المبكرة.

نظام متطور

لم يكن الالتباس الذي تجلى في انتخابات عام ١٨٠٠، إلا واحدًا من عدة قضايا كان يتعين حسمها. من هم المرشحون؟ هل تكون هناك أحزاب سياسية؟ هل يخوض المرشح لمنصب الرئيس ونائب الرئيس

الانتخابات كفريق؟ كيف يتم اختيار الناخبين؟ وتوضح الإجابات عن هذه الأسئلة تعقيدات الإصلاحات المقترحة. وأصبح النظام مترابطًا، مع اهتمام الأحزاب السياسية الشديد باختيار المرشح، بالأخذ في الاعتبار دعمها في انتصارات الفريق.

وكان لا بد أن تتمخض الأحداث التي أدت إلى قيام الولايات المتحدة الأمريكية عن مرشحين محتملين لمنصب الرئيس. وناقشنا بالفعل حالة «چورج واشنطن». غير أن هناك عددًا وافرًا من الشخصيات البارزة التي شاركت في الشئون العامة: نذكر منهم «چون آدامز» و«توماس چيفرسون» و«ألكسندر هاملتون» و«آرون بور» و«توماس بينكني» و«چون جاي» و«چيمس ماديسون» و«چورچ كلينتون». وكان «بنيامين فرانكلين» من الشخصيات البارزة أيضًا، على الرغم من أنه كان رجلًا مسنًّا عند التأسيس وتوفى بعد ذلك بعام، وهو أمر مؤسف للغاية. فلو تولى «فرانكلين» الرئاسة لبث الحياة في الحكومة والحياة السياسية والاجتماعية. ولترجع إلى أي سيرة عن رجل فلادلفيا لتعرف السبب.

المؤتمرات التشريعية

ظهرت المؤتمرات التشريعية، وهي عبارة عن اجتماعات لنواب وأعضاء من مجلس الشيوخ متشابهي الأفكار؛ كوسيلة لتحديد مرشح للرئاسة في عدد من الانتخابات المبكرة. واعتبر البعض ظهورها من الأمور التي تعرض الفصل بين المؤسسات، الذي حققه المؤتمر الدستوري، للخطر. لأنه إذا تعين على أعضاء الكونجرس في البداية أن يرشحوا الرؤساء، أفلن يكونوا (الرؤساء) ،حينئذ، مدينين للكونجرس؟ لكن، على أية حال، كانت

معظم اختيارات المؤتمرات، خلال هذه الفترة من ١٨٠٤ إلى ١٨٢٤، متوقعة، وإن لم تكن مؤكدة دائمًا. ورشح الجمهوريون الديمقراطيون، في عامي ١٨١٢ و١٨٢٠، الرئيسيْن اللذيْن كانا في المنصب، مرتيْن، وهما «ماديسون» و«مونرو». وتقلص تأثير الاتحاديين في هذه الفترة باستمرار، ولم يعودوا ذوي شأن بحلول عام ١٨٢٠.

وأثبتت الفترة بين عامي ١٨٢٤ و١٨٣٢ أنها كانت حاسمة للترشيحات الرئاسية وتطور الأحزاب السياسية. وأصبح نظام المؤتمر التشريعي قضية خلافية في عام ١٨٢٤. واجتمعت مجموعة صغيرة من الجمهوريين الديمقراطيين لترشيح وزير الخزانة «وليام كروفورد» لمنصب الرئيس. فلم يقبل مرشحون إقليميون آخرون هذا الاختيار، ورشحوا أنفسهم في ولاياتهم. وكانت النتيجة أن أصبحت أمام المصوتين والناخبين أربعة اختيارات: «أندرو چاكسون» من تينيسي، و«چون كوينسي آدامز» من ماساشوستس، و«وليام كروفورد» مرشح بقية المؤتمر وهو من چورچيا، و«هنري كلاي» من كنتاكي.

وحصل «چاكسون» على أكثرية التصويت الشعبي والانتخابي، لكنه لم يحصل على الأغلبية في أي منهما. وأحيل، لذلك، الاختيار إلى مجلس النواب، ومرة أخرى، لكل ولاية صوت، لكن هذه المرة، بين الثلاثة الأوائل، «چاكسون» و«آدامز الابن» و«كروفورد»، بموجب التعديل الثاني عشر. وألقى «كلاي»، الذي جاء في المرتبة الرابعة، بدعمه خلف «آدامز الابن» الذي فاز بالأغلبية المطلوبة، بتأييد ١٣ ولاية في أول اقتراع. وكان غضب «چاكسون» مفهومًا. وكافأ الرئيس «آدامز»، «كلاي» بتعيينه وزيرًا للخارجية. ومن الشائق أن نذكر أن ابنيْن لرئيسيْن

أمريكيين سابقين هما «چون كوينسي آدامز» و«چورج دبليو. بوش»، كانا طرفًا في اثنين من أكثر الانتخابات إثارة للجدل في التاريخ، عامي ١٨٢٤ و٢٠٠٠.

المؤتمرات القومية

انتهت الحقبة قصيرة الأمد للمؤتمرات التشريعية كهيئة للترشيح. وأوحت ظروف أفولها بضرورة إيجاد وسيلة أكثر شعبية لانتخاب المرشحين للرئاسة. واتضح في عام ١٨٢٤، أن الجمهور لا يؤيد أن يتحكم أعضاء الكونجرس فيمن قد يختارون كرئيس. وشهدت انتخابات عام ١٨٢٤، أيضًا، نهاية جيل المؤسسين والاتحاديين كقوة سياسية. وأدى فشل الجمهوريين الديمقراطيين، بالإضافة إلى هذا، في الاتحاد خلف مرشح واحد، إلى سقوطهم.

ورشحت الهيئة التشريعية في تينيسي، في عام ١٨٢٨، «أندرو چاكسون» وهو المرشح الذي أجمع عليه الحزب الديمقراطي الجديد. وأطلق الذين أيدوا إعادة انتخاب الرئيس «چون كوينسي آدامز» على أنفسهم اسم «الجمهوريين القوميين». ولم يقع نزاع في نتائج انتخابات عام ١٨٢٨، فقد فاز «چاكسون» بنسبة تزيد على اثنين لواحد في المجمع الانتخابي.

وكان من المتوقع عقد شكل من أشكال الاجتماع الحزبي الحاشد، عندما يكون الترشح الرئاسي من خارج العاصمة واشنطن. وعُقد أول اجتماع من هذا النوع، في سبتمبر عام ١٨٣١، لحزب ثالث هو مناهضة الماسونية. تلاهم الجمهوريون القوميون، بمؤتمر عقدوه في ديسمبر

عام ١٨٣١، وأعدوا أيضًا أول برنامج حزبي، ثم عقد الديمقراطيون أول اجتماعاتهم في مايو عام ١٨٣٢. وصمدت هذه الصيغة الجديدة في طريقة الترشيح، على الرغم من تغير وظائفها، مع مرور الزمن. فكان مرشح كل حزب كبير منذ عام ١٨٣١ حتى الوقت الحاضر يُرشح رسميًا في مؤتمر قومي.

وكان من المتوقع أيضًا أن يتحول الانتباه، في نهاية المطاف، إلى اختيار المندوبين في مؤتمرات الترشيح. وسعى الراغبون في الحصول على نفوذ من خلال الرئيس أو الحصول على مكافأة منه، إلى التحكم أولًا في مندوبي الولايات. وساومت الشخصيات البارزة في المناطق المحلية والولايات، منظمات الترشح من أجل الحصول على مناصب ومكاسب سياسية، مع اشتداد عود الأحزاب السياسية.

وتطرقت المفاوضات، أحيانًا، إلى المؤتمرات حول نزاعات بشأن ترتيب مقاعد المندوبين وكتابة البرنامج واختيار المرشحين. وكان ترشيح الرئيس ونائب الرئيس، قبل ظهور الانتخابات الرئاسية الأولية، يتطلب، في الغالب، عدة اقتراعات، وبخاصة في الحزب الديمقراطي؛ بسبب قاعدة الحصول على ثلثي الأصوات للفوز بالترشيح. وتطلب الأمر في ثلاثة عشر من أربعة وعشرين مؤتمرًا ديمقراطيًا، من عام ١٨٣٢ إلى عام ١٩٢٤، أكثر من اقتراع واحد. وأُجري في سبعة منها أكثر من عشرة اقتراعات، وفي أربعة منها أكثر من أربعين اقتراعًا، (وبلغ الرقم القياسي، ١٠٣ اقتراعات في عام ١٩٢٤). وتم التخلي عن قاعدة الثلثين عام ١٩٣٦، ولم يجر أكثر من اقتراع، في أي من مؤتمرات الحزب الديمقراطي، منذ ذلك الحين، إلا في عام واحد فقط (هو ١٩٥٢).

واشترطت، دومًا، قواعد الحزب الجمهوري الأغلبية البسيطة في اختيار مرشحيها. وشهدت ثمانية مؤتمرات للجمهوريين عدة اقتراعات من سبعة عشر مؤتمرًا منذ التأسيس في عام ١٨٥٦ وعام ١٩٢٠. ولم يتجاوز إلا واحد من هذه المؤتمرات عدد عشرة اقتراعات؛ حيث احتاج الأمر في مؤتمر عام ١٨٨٠ إلى ستة وثلاثين اقتراعًا. وبعد ذلك، اختار الجمهوريون مرشحيهم في اقتراع واحد، فيما عدا مؤتمرين في عامي ١٩٤٠ و١٩٤٨. وأصبحت المؤتمرات أقل إثارة لاهتمام الجمهور، بعد أن فقدت تشويقها في اختيار المرشح، بينما احتفظت ببعض أغراضها، وبخاصة توحيد الحزب في انطلاق حملة الانتخابات العامة.

الانتخابات الرئاسية الأولية

يعد ظهور الانتخابات الرئاسية الأولية وتطورها من الأسباب الرئيسة لظهور مؤتمر يجري فيه اقتراع واحد فقط في الفترة الحديثة. وكانت فلوريدا أول ولاية تجري انتخابات أولية لاختيار المندوبين للمؤتمر القومي، في عام ١٩٠١. وتلتها ويسكونسن عام ١٩٠٥، وبنسلفانيا عام ١٩٠٦، وأوريجون عام ١٩١٠. وتبنت اثنتا عشرة ولاية، بحلول عام ١٩١٢، صيغًا ما للانتخابات الأولية، (إما لاختيار المندوبين، وإما السماح للناخبين بأن يعبروا عن تفضيلاتهم بين المرشحين، وإما لكليْهما)، وتبعتها ثماني ولايات أخرى عام ١٩١٦. وبدأت الحماسة للانتخابات الأولية تضعف في العشرينيات والثلاثينيات. وأبطلت عدة ولايات قوانينها. ولم يكن معظم زعماء الأحزاب متحمسين للانتخابات الأولية؛ لأنها كانت تستبدل اختيار الناخب بسيطرة الزعامة المحلية أو الزعامة على مستوى الولاية في اختيار المندوبين. وانصب الاهتمام

الشعبي، في الثلاثينيات على الكساد والحرب العالمية الثانية في ظل سياسات الرئيس «روزفلت» المهيمنة. وأجري عشرون انتخابًا أوليًا، في عام ١٩٢٠، وأربعة عشر انتخابًا أوليًا فقط عام ١٩٤٠، ولم يجرِ التنافس في أي منها جديًا، تقريبًا في أي من الأحزاب.

وانتعشت الانتخابات الأولية الرئاسية بعد الحرب العالمية الثانية؛ باعتبارها طريقة شعبية لاختيار المرشحين. فكان بوسع المرشحين الذين لا يفضلهم زعماء الحزب أن يفوزوا، إذا استطاعوا حصد دعم كافٍ من المندوبين. ومكن تيسير السفر والاتصال، المرشحين المحتملين من إدارة حملات قومية، وإمكانية احتلال مكان وسط المتسابقين الأوائل قبل المؤتمر.

وكانت الانتخابات الأولية مهمة في معارك الترشح للجمهوريين والديمقراطيين عام ١٩٥٢. وتحدى السناتور «أستيس كيفوفر»، من ولاية تينيسي، زعماء الحزب الديمقراطي بترشيح نفسه في الانتخابات الأولية. وفاز باثني عشر سباقًا من خمسة عشر سباقًا عام ١٩٥٢؛ مما أدى إلى إجراء ثلاثة اقتراعات في المؤتمر، (فاز بها حاكم إيلينوي «إدلاي ستفنسون»، الذي حصل على أقل من اثنين في المائة في الانتخابات الأولية). ونجح الجنرال «دوايت أيزنهاور»، في الحزب الجمهوري، في تحدي ترشيح المؤسسة للسناتور «روبرت إيه. تافت»، من ولاية أوهايو. وفاز «أيزنهاور» بخمس من تسع منافسات خاضها.

وكان يتوقع من المرشحين، بدءًا من هذا التاريخ، أن يخوضوا الانتخابات الأولية، ويتقدموا صفوفها، حتى لو اختيرت أغلبية المندوبين عن طريق وسائل أخرى، (في الأغلب، من خلال مؤتمرات الحزب في

الولاية). وزاد عدد الانتخابات الأولية قليلًا، فحسب بين عامي ١٩٥٢ و١٩٦٤، (وتفاوتت بين خمسة عشر وتسعة عشر). لكن في كل حالة، كان المرشح الذي يحصل على أعلى أصوات في الانتخابات الأولية، يفوز بالترشيح.

وأثبت الترشيح الديمقراطي، في عام ١٩٦٨، أهميته في دعم دور الانتخابات الأولية. وقرر الرئيس «ليندون چونسون» ألا يسعى إلى إعادة انتخابه؛ مما أتاح سباقًا مفتوحًا للترشيح. وكان المرشحان الرئيسان هما السناتور «يوچن مكارثي» من مينيسوتا والسناتور «روبرت كيندي» من ولاية نيويورك. وفاز «مكارثي» بالانتخابات الأولية مبكرًا قبل أن يدخل «كيندي» السباق. وفاز «كيندي» بالانتخابات الأولية الحاسمة في كاليفورنيا، لكنه اغتيل في المساء نفسه الذي فاز فيه. ولم يدخل نائب الرئيس «هوبيرت هامفري» الانتخابات الأولية، بل أُضيف اسمه في قائمة المنتخبين فحسب. وكانت القضية الرئيسة هي حرب ڤيتنام التي كان يعارضها كل من «مكارثي» و«كيندي» بينما كان يمثل «هامفري» سجل إدارة «چونسون».

وكان المؤتمر من بين المؤتمرات الأكثر صخبًا في التاريخ. وكان «هامفري» هو خيار زعماء الحزب، لكنه لم يخض الانتخابات الأولية. وتوفي «كيندي»، الخيار الشعبي البارز. فاستبسل النشطاء المناهضون للحرب. واندلعت أعمال الشغب في شيكاغو، المدينة التي يقام فيها المؤتمر، عندما فاز «هامفري» بالترشيح. وركزت لجان الإصلاح التالية للمؤتمر، على تحقيق شفافية أكثر، مع تمثيل أكبر لكل الجماعات.

وشجعت هذه التغييرات ولايات كثيرة أخرى على تطبيق الانتخابات

الأولية الرئاسية. وزاد عدد الولايات التي تطبق الانتخابات الأولية، من عدد في منتصف العشرين عام ١٩٧٦ إلى عدد في منتصف الثلاثين في الثمانينيات، إلى عدد في نهاية الثلاثين في تسعينيات القرن العشرين ثم إلى أكثر من أربعين ولاية في بداية الألفية الجديدة.

وأصبح الترشيح، بحلول نهاية القرن، يُحسم في الانتخابات الأولية. وجرى اختيار المتسابق ذو المركز المتقدم في كل حزب، في كل مرة، في الفترة بين عامي ١٩٧٢ و٢٠٠٤. وأصبحت المؤتمرات الحزبية وكالات للتصديق على الاختيار الذي اتُخذ بالفعل. وبدأت الولايات، إضافة إلى هذا، تبكر في إجراء الانتخابات الأولية، بتقديم تاريخها في الرزنامة. وأصبحت، من ثَمَّ، حملة الترشح تبدأ في وقت مبكر، ويبرز المتقدمون في السباق في أول الانتخابات الأولية، وتبدأ حملة الانتخابات العامة قبل شهور من موعدها الذي كانت تبدأ فيه في الماضي. ومن المفهوم أن هذه التطورات زادت كلفة الترشح لمنصب الرئيس، وشجعت على المطالبة بإصلاح التمويل للحملات الانتخابية.

«أثبتت حملات الانتخابات الأولية أنها ملائمة بشكل مثالي لوسيلة التليفزيون المرئية»[1]. وأثرت التطورات الكبيرة في الاتصالات بعمق على عملية الترشيح. وتغري الحملات الانتخابية بمتابعتها لأنها شائقة مثل سباقات الخيول. فهي تجري في أماكن مفتوحة والمراهنات فيها عالية، ولها خط نهاية ـ هو يوم إجراء الانتخابات. واندمج التليفزيون والإنترنت ووسائل الاتصالات الأخرى أيضًا، في الحملات للأفراد، بكلفة تتزايد ماليًا، وترتفع جهود المؤسسات التي تشارك فيها.

مرَّ اختيار المرشحين الرئاسيين تاريخيًا بعدة مراحل، الأولى: اختيار متوقع لشخصيات قومية بارزة، الثانية: دعم المؤتمرات التشريعية، الثالثة: المؤتمرات القومية الحزبية، الرابعة: مؤتمرات متبوعة بانتخابات أولية، الخامسة: انتخابات أولية ترسخ أقدام المتسابقين المتقدمين، السادسة: انتخابات أولية تقرر الاختيار. وتعكس هذه المراحل نيات إشراك الجمهور في استجابة تقوم، أساسًا، على تطورات أكثر ديمقراطية، بصفة عامة، مثل ظهور أحزاب سياسية وتوسيع حق الاقتراع والإصلاحات الانتخابية في الولايات وتطور وسائل الإعلام.

الأحزاب السياسية: الفوز بالانتخابات

حذر «چيمس ماديسون» في الورقة الفيدرالية رقم ١٠ من «أضرار الفصيل»، مؤكدًا على ضرورة التحكم في آثارها. وعرف «ماديسون» الفصيل بأنه «أغلبية أو أقلية من المجموع، متحدة يحركها دافع ما مشترك من الشعور أو من المصلحة مضاد لحقوق المواطنين الآخرين أو للمصالح الدائمة والإجمالية للمجتمع». واعتقد «ماديسون» أن المؤسسين اكتشفوا صيغة لتنظيم الفصيل: حكومة نيابية تضم «مجموعة أكثر تنوعًا من الأحزاب والمصالح». ببساطة: إقامة جمهورية وتوسيع نطاقها.

وبرر «ماديسون»، في الورقة الفيدرالية رقم ٥١، الفصل بين السلطات وعمليات المراقبة والتوازن من خلال إقرار مشابه بالحاجة إلى التحكم. «يتعين أن يواجه الطموحَ هجومٌ من طموح مضاد... الاعتماد على الشعب بلا شك وسيلة التحكم الأولية في الحكومة، لكن الخبرة علَّمت

البشرية ضرورة اتخاذ احتياطات إضافية». ولهذا جعل المؤسسون، من المستحيل فعليًا، على فصيل، سواء كان حزبًا سياسيًا أو جماعة مصالح، أن يوجه الحكومة ككل.

ولم يحظر التصميم الدستوري، على أية حال، قيام فصيل أو حزب. وشرح «ماديسون» أن إزالة أسباب تكوين دافع مشترك أو مصلحة مشتركة سيكون خطأ أو غير عملي. فالمجتمع الحر ينتعش على الحق في التنظيم لدعم مصالح مشتركة. وتعلق الأمر، من ثَمَّ، بـ«توقيت» ظهور الأحزاب و«كيفيته»، وليس «ظهورها على الإطلاق». ويبين الجدول (٣-١) الأحزاب السياسية الرئيسة التي ظهرت وأثبتت وجودها بالفوز بالرئاسة. ويوضح الجدول أن المنافسة دارت في الأساس بين الديمقراطيين والجمهوريين، منذ عام ١٨٥٦ وحتى الوقت الحاضر. وكانت أحزاب الأقلية ذات شأن على امتداد الطريق، لكن أيًا منها لم يحتل مكانة تنافسية دائمة على المستوى القومي، بعد عام ١٨٥٦.

كيف ظهرت الأحزاب السياسية؟ وما الفارق الذي أحدثته بالنسبة للرئيس؟ ويرتبط بالإجابة عن هذه الأسئلة، أن نصرح بأن «ماديسون» وزملاءه وضعوا آليات تحكم، أجدت نفعًا. حدد ـ النظام الاتحادي والفصل بين السلطات والفصل في الانتخابات وعمليات المراقبة والتوازن ونظام المجلسيْن التشريعييْن وتباين مدة فترات الولاية والمجمع الانتخابي، جميعها ـ كيفية عمل الأحزاب السياسية. لم يمنع هذا النظام الأحزاب أو الفصائل من الظهور، لكن وضع أسس العالم الذي سوف تمارس فيه عملها.

جدول (٣-١): الأحزاب السياسية الرئيسة في المنافسة على الرئاسة منذ عام ١٧٨٩ إلى عام ٢٠٠٨

الفترة	الحزب السياسي أ	الحزب السياسي ب
١٧٨٩ـ١٧٩٦	الاتحادي	–
١٨٠٠ـ١٨١٦	الاتحادي	الجمهوري الديمقراطي
١٨٢٠ـ١٨٢٤	الجمهوري الديمقرطي المستقل	الجمهوري الديمقراطي
١٨٢٨ـ١٨٣٢	الجمهوري القومي	الجمهوري الديمقراطي
١٨٣٦ـ١٨٥٢	الويج	الديمقراطي .
١٨٥٦ـ٢٠٠٨	الجمهوري	الديمقراطي

المصدر: معلومات جمعها المؤلف من كتاب «هارولد دبليو. ستانلي» و«ريتشارد جي. نيمي» «إحصاءات أساسية عن السياسة الأمريكية» الطبعة الثالثة (واشنطن العاصمة: «واشنطن» كوارترلي برس، عام ١٩٩٢) ١١١ ـ ١١٥.

وغذى هذا الهيكل الدستوري الأحزاب السياسية كمنظمات فضفاضة، قائمة على الانتخاب، غير أيديولوجية غالبًا، وتيسر الوصول إلى المصالح، وهي ذات عضوية ذاتية التعريف. ولم تزدهر طويلًا الأحزاب الأخرى التي كانت ذات توجه أكثر أيديولوچية وبرامجية. صحيح أن الحزب الجمهوري أكثر ميلًا للمحافظة، ويقل احتمال دعمه لحلول الحكومة ويمثل مصالح أصحاب الأعمال. ويميل الحزب الديمقراطي إلى الليبرالية أكثر، ويكثر احتمال تفضيله لدور أكبر للحكومة، ويمثل مصالح العمال. غير أن كلا المعسكريْن كبير، والاختلافات الإقليمية أمر أساسي فيهما.

يُقال إن البنوك يتم السطو عليها لوجود المال بها. وتنشأ بالمثل الأحزاب السياسية حيث توجد الانتخابات. وتوجد الانتخابات، في كل مكان، بموجب المعنى والإقرار الدستوري. وأقرب الانتخابات إلى الرؤساء، تلك المنافسات على وظائفهم وعلى مقاعد مجلسي الشيوخ والنواب. وهذه جميعها انتخابات «ولاية»، في كثير من النواحي، وتخضع، بصفتها هذه، للوائح على هذا المستوى. وتعمل الأحزاب السياسية بناءً على ذلك داخل إطار قوانين الولاية التي تحدد كيفية تنظيم المرشحين واختيارهم، وإدارة الانتخابات وجمع الأموال وإنفاقها.

ويؤثر تفاوت فترات الخدمة في كيفية تنظيم الأحزاب السياسية ووظائفها. فلو أن للرؤساء والنواب وأعضاء مجلس الشيوخ، جميعهم، فترة ولاية واحدة، مدتها أربعة أعوام مشتركة البداية والنهاية، لكان من المتصور أن يستطيع الحزب السياسي تنسيق رسائل الحملة الانتخابية، وتهيئة استراتيجيات القيادة للحكم. لكن الرئيس يُنتخب مع النواب الذين تجري إعادة انتخابهم بعد عامين، ومع نحو ثلث أعضاء مجلس الشيوخ الذين لن تنتهي فترة ولايتهم المحددة بست سنوات إلا بعد عاميْن من انتهاء فترة ولاية الرئيس، ما لم ينتخب مرة أخرى.

أرسى المؤسسون الفصل بين السلطات من خلال الفصل في الانتخابات. وتنظم الأحزاب السياسية الأمريكية جهودها، في تناقض صارخ مع النظام البرلماني؛ لكي تفوز في ثلاث مؤسسات، هي مجلسا النواب والشيوخ ومؤسسة الرئاسة. ولكل حزب لجان للحملات الانتخابية في مجلسي النواب والشيوخ، لجمع المال وتنسيق الأنشطة الانتخابية. ولدى مرشحي الرئاسة لجانهم للحملات الانتخابية،

وتحاول اللجان القومية الحزبية أن تخلق الانسجام بين هذه الوحدات. ويصنع التباين بين أنماط الانتخابات القومية الثلاثة (الرئاسية، النواب، الشيوخ)، هذا الفصل داخل الهيكل الحزبي. وتتفاوت الحملات لكل منها في جمع الأموال وجدول الأعمال والسباقات، (فترات الولاية مختلفة الطول)، والقوانين القابلة للتطبيق ونوع المرشحين والعلاقة بأحزاب الولاية والمحليات. يجري تجنب مشكلة التنسيق بين كل هذه المنظمات من خلال عدم وجود أي منها في السلطة!

ويعتبر السماح لكلا الحزبيْن السياسييْن بالفوز، أحد التأثيرات الواضحة والدستورية تمامًا للفصل في الانتخابات القومية. على سبيل المثال، أُعيد انتخاب الرئيس «بيل كليتون» بسهولة عام ١٩٩٦ وهو ديمقراطي، واحتفظ الجمهوريون بأغلبيتهم في مجلسي الشيوخ والنواب. يجعل، مثل هذا الانفصال في النتائج الحزبية، من الصعب على أي من الحزبيْن، إعلان الانتداب في إدارة الحكومة. ويقبل الناخبون عادة، فيما يبدو، نصيحة لاعب كرة البيسبول «يوجي بيرا» التي قال فيها: «عندما تواجه منعطفًا حاسمًا في الطريق، احسم أمرك!»(*)[٥].

وتنتج ستة احتمالات عن النتائج المنفصلة لحزبيْن في ثلاثة انتخابات، كما يبينها الجدول (٣-٢). وتحققت الاحتمالات الستة جميعها بدءًا من تأسيس النظام الحالي القائم على الحزبيْن منذ عام ١٨٥٦. وشاعت النتائج الحزبية المنفصلة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، فحدثت على مدار ٥٠ في المائة من الوقت. كان من النادر في النصف

(*) يقصد المؤلف، ساخرًا من النصيحة، أن كل حزب منهما يسلك طريقًا عند مفترق الطرق - المترجم.

الأول من القرن العشرين، أن يكون أحد الحزبيْن في البيت الأبيض وأن تكون أغلبية الكونجرس للحزب الآخر. وأصبحت الحكومة المكونة من حزبيْن هي الصيغة الشائعة، في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. وواجه ثمانية من أحد عشر رئيسًا، في هذه الفترة، في بعض الأوقات، أغلبية حزبية معارضة في أحد مجلسي الكونجرس أو في كلا المجلسيْن. ويُلاحظ أن الأحزاب تقاسمت السيطرة على الرئاسة والكونجرس، في فترة اثنى عشر عامًا بين عامي ١٩٨١ و١٩٩٣، وحدث هذا بنسبة ٧٥ في المائة، في الفترة بين عامي ١٩٦٩ و٢٠٠٩.

يؤثر الفصل في الانتخابات، وتباين فترات الولاية تأثيرًا عميقًا في الأحزاب السياسية. فقد يسيطر الحزب، الذي يهزمه الرئيس في الفوز بالمنصب، على الأغلبية في مجلس النواب أو الشيوخ أو كليْهما. ويتعين على الرئيس، في هذه الحالة، أن يسعى للحصول على دعم فيما بين الحزبيْن لتنفيذ برنامج ما. ويكتشف الرؤساء، الذين يواجهون كونجرس يسيطر عليه الحزب المعارض، أن المبالغة في تقديم تنازلات للجانب الآخر، يفقدهم الأصوات في حزبهم. فلا يتمكن المرء، أحيانًا، حتى من الفوز بمجرد الفوز.

من الواضح أن الرؤساء يفضلون أن يتمتع حزبهم بالأغلبية في مجلسي الشيوخ والنواب. ولا تضمن هذه المزية، على أية حال، الولاء. وتعني فترات الولاية المتباينة (عامان، أربعة، ستة أعوام) أن كل النواب وثلث الشيوخ سيواجهون انتخابات في خلال عاميْن. الدافع القوي في الكونجرس هو إعطاء أبعاد ذات توجه جماهيري لمطالب الرئاسة. فتتقدم مصالح الولايات والمحليات، في أحيان كثيرة، على الولاء الحزبي.

جدول (٣-٢): صور من تقاسم السيطرة الحزبية في الفترة من ١٨٥٦ إلى ٢٠٠٩ (مع أمثلة).

الرئاسة	النواب	الشيوخ	أمثلة
الديمقراطي	الجمهوري	الجمهوري	«كليفلاند»: ١٨٩٥ ـ ١٨٩٧ «ويلسون»: ١٩١٩ ـ ١٨٢١ «ترومان»: ١٩٤٧ ـ ١٩٤٩ «كلينتون»: ١٩٩٥ ـ ٢٠٠١ = ١٢ عامًا
الديمقراطي	الجمهوري	الديمقراطي	«بوكانان»: ١٨٥٩ ـ ١٨٦١ = عامان
الديمقراطي	الديمقراطي	الجمهوري	«كليفلاند»: ١٨٨٥ ـ ١٨٨٩ = أربعة أعوام
الجمهوري	الديمقراطي	الديمقراطي	«هايز»: ١٨٧٩ ـ ١٨٨١ «أيزنهاور»: ١٩٥٥ ـ ١٩٦١ «نيكسون فورد»: ١٩٦٩ ـ ١٩٧٧ «ريجان»: ١٩٨٧ ـ ١٩٨٩ «بوش الأب»: ١٩٨٩ ـ ١٩٩٣ «بوش الابن»: ٢٠٠٧ ـ ٢٠٠٩ = ٢٤ عامًا

تابع جدول (٣-٢)

الرئاسة	النواب	الشيوخ	أمثلة
الجمهوري	الجمهوري	الديمقراطي	«جارفيلد»: ١٨٨١ ـ ١٨٣٨ «بوش الابن»: ٢٠٠١ ـ ٢٠٠٣ = أربعة أعوام
الجمهوري	الديمقراطي	الجمهوري	«جرانت»: ١٨٧٥ ـ ١٨٧٧ «هايز»: ١٨٧٧ ـ ١٩٧٩ «آرثر»: ١٨٨٣ ـ ١٨٨٥ «هاريسون»: ١٨٩١ ـ ١٨٩٣ «تافت»: ١٩١١ ـ ١٩١٣ «هوفر»: ١٩٣١ ـ ١٩٣٣ «ريجان»: ١٩٨١ ـ ١٩٨٧ = ١٨ عامًا

المصدر: بيانات جمعها المؤلف من كتاب «نورمان جي. أورنشتاين» وآخرين: «إحصاءات أساسية عن الكونجرس»، ٢٠٠١ ـ ٢٠٠٢ (واشنطن العاصمة: ايه. إ. أي. برس، ٢٠٠٢) ٥٦ ـ ٥٨.

اختبار مستمر

تُجرى الانتخابات الرئاسية والتشريعية وفق التقويم، وليس بسبب أزمة، أو التصويت بالثقة أو حتى الموت. لذا فمن الممكن تمامًا إجراء انتخابات في ظل عدد قليل نسبيًا من القضايا، وقيل إن انتخابات عام

١٩٨٨ كانت من هذا النوع. تُجرى الانتخابات الرئاسية والتشريعية، بموجب القانون، في أول ثلاثاء بعد أول اثنين في نوفمبر. ويشكل تحديد يوم بعينه، الحملة الانتخابية فيما يتعلق بالتنظيم ونشاط المرشح وإنفاق التمويل. وتتضمن المواعيد المهمة الأخرى في الرزنامة، الانتخابات الأولية، والمؤتمريْن الحزبييْن القومييْن، ومناظرات المرشحين.

وتُجرى استطلاعات الرأي بشكل مستمر، وتهيمن، في أحيان كثيرة، على تغطية وسائل الإعلام للحملة الانتخابية. لم تكن هناك، في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، إلا منظمة واحدة لاستطلاعات الرأي وهي «جالاپ پول». اليوم هناك العديد منها. وترعى معظم وسائل الإعلام الكبيرة ـ الصحف والمجلات القومية والشبكات التليفزيونية وتليفزيونات الكابل ـ استطلاعات للرأي، وتُجري وسائل الإعلام استطلاعات للرأي على المستوى المحلي وعلى مستوى الولايات. وتُجري الجامعات والمعاهد عمليات مسح واستطلاعات للرأي. وتُجري منظمات الترشح والأحزاب السياسية استطلاعات للرأي خاصة بها.

ويركز قياس الرأي هذا، على المرشحين في الأغلب. من هو المتقدم، وبأي مقدار؟ وتُجرى الاختبارات، أيضًا، على قضايا، وقد تؤثر في خطاب الحملة الانتخابية والجدل فيها. ويحسم يوم الانتخابات، بديهيًا، من سيكون الرئيس المقبل، باستثناء عام ٢٠٠٠، عندما أدت إعادة إحصاء الأصوات في فلوريدا إلى تأخير النتيجة النهائية حتى منتصف ديسمبر. وكانت الحملات الدعائية، حتى وقت قريب، تتوقف يوم الانتخابات، إلى حين يبدأ فريق جديد المراحل الأولى من الحكم. ويهتم المستشارون السياسيون بعملاء آخرين، ويُجري مستطلعو الآراء اختبارات أقل. لقد تغير كل هذا بشكل كبير.

أصبحت الحملات الدعائية الدائمة ملمحًا بارزًا من الحكم. وتُجرى استطلاعات للرأي بانتظام بشأن قضايا رئيسة، ويُختبر التأييد الذي يحظى به عمل الرئيس مرارًا. خضع عمل الرئيس «چورچ بوش الابن» في سنواته الثلاث الأولى في المنصب لما إجماليه ٦٣٠ استطلاعًا، بمعدل ٢١٠ استطلاعات في العام، ونحو ١٨ استطلاعًا في الشهر تقريبًا. في حين، خضع أداء «بوش الابن» في المنصب، في أسبوع، للعدد نفسه من الاستطلاعات الذي خضع له الرئيس «ترومان».

ماذا يفسر هذا النمو السريع في فحص وجهة النظر الشعبية لأداء عمل الرئيس؟ يمثل التطور في تقنيات استطلاع الرأي جزءًا من الإجابة. فأصبح، الآن، إعداد نتائج استطلاعات الرأي وتحليلها ونقلها أسهل مما مضى. ما أهمية النتائج؟ يشغل الرئيس، على أية حال، المنصب لفترة أربع سنوات محددة. ومما يساعدنا على فهم أسباب زيادة عدد استطلاعات الرأي وسبب اهتمامنا بها، تقاسم السيطرة على الحكومة بين الحزبيْن الرئيسيْن واكتساب العملية السياسية بعدًا أكثر شعبية، وهامش الأغلبية الضيق في الممارسة السياسية. ويستحق كل سبب تعليقًا.

يخلق اضطرار الرؤساء للعمل مع أغلبية معارضة في الكونجرس، اهتمامًا بمواقعهم السياسية في كلا الحزبيْن. ويُعتقد أن المعدلات المرتفعة لاستحسان عمل الرئيس تعد دليلًا على التأييد الشعبي، على الأقل في وقت الاستطلاع؛ لذا فهي ميزة محتملة للرئيس. ومن المفهوم أن يهتم أعضاء الكونجرس، وخاصة ممثلي الولايات والمناطق التي فاز الرئيس بدعمها، بهذه المعلومات.



(٣-١): امتازت رئاسة «كلينتون» بتنظيم الدعاية في الانتخابات وفي السياسة. (حقوق النشر لموقع visionsofamerica.com/Joseph Sohm)

ويتصل بهذا التطور، الميل إلى انتشار الجدل السياسي في المجال الجماهيري. فقد أصبحت كل التشريعات الرئيسة، حاليًّا، في واقع الحال، موضوع إعلان تليفزيوني، ومناقشات محتدمة في البرامج الحوارية في الراديو وفي محطات التليفزيون الكابلية، وتحليلًا في مدونات الإنترنت، وأحيانًا، مظاهرات حاشدة. فهناك، إذن، سباق خيول «سياسي»، تمامًا كما أن هناك سباق خيول في «الترشيح». يُعتقد أن الاسترشاد باستطلاعات الرأي أحد السبل للتخمين بالفائز.

ويقدم الهامش الضيق للأغلبية في الممارسة السياسية هذه التطورات. كانت الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٤، هي الأولى من نوعها، منذ عام ١٩٨٨، التي يحصد فيها الفائز الأغلبية في التصويت الشعبي بنسبة صغيرة، بلغت ٥١ في المائة فقط. وظلت الأغلبية في

مجلسي الشيوخ والنواب صغيرة على مدار ١٢ عامًا، (في الفترة بين عامي ١٩٩٥ ـ ٢٠٠٧)، وكان هذا حافزًا على الوحدة الحزبية. ومرة أخرى، يعد الموقع السياسي للرئيس، كما يحدده التأييد الشعبي، أحد العوامل في قيادة فاعلة، في كونجرس نسبة تمثيل الحزبيْن فيه متقاربة.

وتشجع هذه المؤشرات في استطلاع الآراء وفي السياسة والممارسة السياسية، الرؤساء على شن حملاتهم بنشاط ودأب. وهناك عبارة تقول إن الرؤساء المعاصرين «خرجوا إلى العلن»[٣]. وأصبح من الشائع، الآن، أن يخرج الرؤساء إلى الجماهير بعد الإعلان عن مقترح كبير. وتنظم حملة كاملة التكوين، في بعض الحالات، مثلما حدث عندما اقترح الرئيس «بوش الابن» إصلاحًا الضمان الاجتماعي عام ٢٠٠٥. وخلاصة القول، يخضع الرؤساء، في العصر الحديث، لعمليات تقييم باستمرار، ويعتبرون التأثير في هذا التقييم جزءًا من عملهم؛ كي يحافظوا على مكانتهم السياسية.

من يفوز؟

أُدرجت أسماء جميع الفائزين في المنافسات الرئاسية في ملحق الكتاب. ستتركز المناقشة هنا على الفترة التالية لتشكيل نظام الحزبيْن الحديثِ في عام ١٨٥٦. يبين الجدول (٣-٣) نقاطًا قليلة أساسية تتعلق بالفائز. أُجري ٣٨ انتخابًا، وانتُخِبَ ٢٥ رئيسًا في الفترة من ١٨٥٦ إلى ٢٠٠٤ (مع استبعاد «أندرو چونسون» و«شيستر آرثر» و«جيرالد فورد» الذين شغلوا المنصب لكنهم لم ينتخبوا). وفاز الجمهوريون بنسبة ٦١ في المائة من الانتخابات الثمانية والثلاثين في تلك الفترة. وهيمن

الديمقراطيون على الرئاسة لفترة واحدة فقط من عام ١٩٣٢ إلى عام ١٩٥٢، عندما فاز «فرانكلين روزفلت» بالرئاسة أربع مرات و«ترومان» مرة واحدة. وفاز الجمهوريون بالانتخابات بنسبة ٧٤ في المائة، في الفترة من ١٨٥٦ إلى ١٩٢٨، بنسبة ٦٤ في المائة، في الفترة من ١٩٥٢ إلى ٢٠٠٤.

ولم تحدث إعادة انتخاب رؤساء ديمقراطيين إلا ثلاثة («ويلسون» و«فرانكلين روزفلت» و«كلينتون») في الفترة من ١٨٥٦ إلى ٢٠٠٤، (أعيد انتخاب «فرانكلين روزفلت» ثلاث مرات)، علي الرغم من فوز الرئيس «كليفلاند» بالمنصب مرتيْن غير متتاليتيْن. وأُعيد انتخاب سبعة جمهوريين («لينكولن» و«جرانت» و«مكينلي» و«أيزنهاور» و«نيكسون» و«ريجان» و«بوش الابن»)، ولم يكمل كل من «لينكولن» و«مكينلي» و«روزفلت» و«نيكسون»، من بين الذين أعيد انتخابهم، فتراتهم الرئاسية، (في حالة «روزفلت»، كانت فترته الرئاسية الرابعة). ويبيّن الجدول (٣-٣) أن رئيسيْن ديمقراطييْن هُزما في محاولتهما إعادة الانتخاب، (أحدهما «كليفلاند» الذي أُعيد انتخابه فيما بعد لفترة رئاسية ثانية)، كما مُني أربعة جمهوريين بالهزيمة في المحاولة نفسها أيضًا.

وقد تختلف كثيرًا الطريقة التي يُنتخب بها الرئيس، وقد يؤثر هذا التباين بعمق في النفوذ السياسي للرئيس في واشنطن. وناقشنا في وقت سابق، طبيعة الحكومة التي يتقاسمها الحزبان الرئيسان وتأثيرها، (انظر الجدول (٣-٢)). ويرصد الجدول (٣-٤) الانتخابات التي لم يحرز فيها الفائز نصرًا حاسمًا في التصويت الشعبي أو الانتخابي أو كلاهما منذ عام ١٨٥٦. وتُلاحظ عدة نقاط:

جدول (٣-٣): الفوز بالرئاسة في الفترة من ١٨٥٦ إلى ٢٠٠٤ (٣٨ عملية انتخاب وإعادة انتخاب).

السمة	الديمقراطي	الجمهوري
مرات الانتخاب وإعادة الانتخاب*	١٥ (٣٩٪)	٢٣ (٦١٪)
عدد الأشخاص*	٩ (٣٦٪)	١٦ (٦٤٪)
عدد الفائزين في إعادة الانتخاب	٣ (بينهم «فرانكلين روزفلت» الذي أعيد انتخابه ثلاث مرات)	٧
عدد الذين فازوا مرتين في انتخابات غير متعاقبة	١ «كليفلاند»	صفر
عدد الذين هزموا في إعادة الانتخاب	٢ («كليفلاند» و«كارتر»)	٤ («هاريسون» و«تافت» و«هوفر» و«بوش الأب»)
النواب الذين خلفوا الرئيس في المنصب	٢ («ترومان» و«ليندون چونسون»)	٥ («أندرو» و«چونسون» و«آرثر» و«تيودور روزفلت» و«كوليدج» و«فورد»)
الخلفاء الذين انتخبوا لفترات رئاسية كاملة	٢ («ترومان» و«ليندون چونسون»)	(«تيودور روزفلت»
الخلفاء الذين هزموا في مساعيهم لفترة رئاسية كاملة	صفر	١ («فورد»)

المصدر: بيانات جمعها المؤلف من كتاب «المرشد إلى الرئاسة» «مايكل نيلسون»، الطبعة الثانية المنقحة (واشنطن العاصمة: كونجريشنال كوارترلي برس، عام ١٩٩٦)، ١٦٦٧ـ١٦٦٩.

* لا يتضمن هذا العدد «أندرو چونسون» و«آرثر» و«فورد» الذين لم ينتخبوا رؤساء أبدًا.

ـ تقاربت النتائج فيما يزيد على نصف الانتخابات (٢١ من ٣٨ انتخابًا).

ـ انقسمت الانتخابات، التي تقاربت فيها النتائج، بالتساوي بين الحزبيْن (١٠ للديمقراطيين، و١١ للجمهوريين).

ـ ثلثا الرؤساء في الانتخابات متقاربة النتائج، (١٤ من ٢١ رئيسًا)، لم يحصلوا على أغلبية التصويت الشعبي، وبين هؤلاء ثلاثة خسروا التصويت الشعبي («هايز»، «هاريسون»، «بوش الابن»). تمثل انتخابات هؤلاء الرؤساء الأربعة عشر ٣٧ في المائة من إجمالي الانتخابات في الفترة من ١٨٥٦ إلى ٢٠٠٤.

ـ حظي ثلث الفائزين في الانتخابات الواردة في الجدول (٣-٤) (سبعة من ٢١ رئيسًا) بتأييد ضعيف في الجانبيْن الانتخابي والشعبي. وخسر رئيسان التصويت الشعبي، وفازا بأغلبية ضئيلة في المجمع الانتخابي («هايز» في عام ١٨٧٦، و«بوش الابن» في عام ٢٠٠٠). وخسر رئيس آخر أيضًا، وهو «بنچامين هاريسون»، في عام ١٨٨٨، التصويت الشعبي، لكنه فاز بنسبة ٥٨ في المائة من التصويت الانتخابي.

ـ وأخيرًا، واجه أيضًا ما يزيد على ثلثي الرؤساء الحادي والعشرين،

الذين فازوا في انتخابات متعادلة النتائج تقريبًا، سيطرة الحزب المعارض على أحد مجلسي الكونجرس أو كليهما، في مرحلة ما من فتراتهم الرئاسية (انظر الجدول (٣-٢)). وواجه سبعة من الرؤساء الذين حققوا فوزًا مريحًا، بالإضافة إلى هذا، سيطرة من الحزب المعارض على الكونجرس (واجه «أيزنهاور» هيمنة المعارضة في الكونجرس مرتيْن، و«نيكسون» في فترته الثانية، و«بوش الأب» و«جرانت»، و«هوفر» و«ريجان» في فترته الرئاسية الثانية).

لهذه الأرقام أهمية عميقة، في فهم موقع الرئاسة في الممارسة السياسية والتحديات السياسية التي تواجهها، في نظام قائم على الفصل بين السلطات. فيدخل الرؤساء أو يدخلون مرة أخرى البيت الأبيض بتأييد شعبي متباين، كما يحددها مزيج خاص من التصويت الشعبي والانتخابي، مضافًا إلى ذلك النتائج المستقلة لانتخابات الكونجرس. وكما تبين، يفوز الرؤساء في الانتخابات متقاربة النتائج، ويواجهون، في مرحلة ما، هيمنة الحزب المعارض على الكونجرس. ويمنح النصر لكثير من الرؤساء موقعًا لممارسة السلطة ـ البيت الأبيض ـ لكن القليل في الرصيد السياسي في البداية. ويعد شغل الوظيفة بطريقة مشروعة، دون شك، توكيدًا للمكانة المؤسسية والمنصب. لكن من الواضح، أنه تعين على أكثر من نصف الرؤساء، من عام ١٨٥٦ إلى عام ٢٠٠٤، أن يعززوا مكانتهم فعليًا، بدءًا من حلفهم اليمين الدستورية. ومن الواضح أن سبب هذا هو أنهم يحملون مسئولية الحكم سواء امتلكوا الموارد السياسية للحكم أو لا. المغزى الأساسي: الانتخاب لمنصب الرئيس ليس إلا الخطوة الأولى لممارسة السلطة.

جدول (٣-٤): الانتخابات الرئاسية متعادلة النتائج تقريبًا من ١٨٥٦ إلى ٢٠٠٤.

النتائج	الديمقراطي (سنوات)	الجمهوري (سنوات)
تصويت شعبي		
الفوز بالأكثرية (١٢)	٩: «بيوكانان» (١٨٥٦) «كليفلاند» (١٨٨٤ و١٨٩٢) «ويلسون» (١٩١٢ و١٩١٦) «ترومان» (١٩٤٨) «كيندي» (١٩٦٠) «كلينتون» (١٩٩٢ و١٩٩٦)	٣: «لينكولن» (١٨٦٠) «جارفيلد» (١٨٨٠) «نيكسون» (١٩٦٨)
فوز بنسبة تتراوح بين ٥٠+٥٢ في المائة (٦)	١: «كارتر» (١٩٧٦)	٥: «مكينلي» (١٨٩٦ و١٩٠٠) «تافت» (١٩٠٨) «ريجان» (١٩٨٠) «بوش» (٢٠٠٤)
خسارة (٣)	صفر	٣: «هايز» (١٨٧٦)، «ب. هاريسون» (١٨٨٨)، «بوش» (٢٠٠٠)

تابع جدول (٣-٤)

النتائج	الديمقراطي (سنوات)	الجمهوري (سنوات)
تصويت انتخابي		
الفوز بنسبة تتراوح بين ٥٠+٥٥٪ في المائة (٧) ✲	٣: «كليفلاند» (١٨٨٤)، «ويلسون» (١٩١٦)، «كارتر» (١٩٧٦)	٤: «هايز» (١٨٧٦)، «مكينلي» (١٩٠٠)، «بوش الابن» (٢٠٠٠ و٢٠٠٤)

✲ كانت الانتخابات السبعة هذه هي الأكثر تقاربًا في نتائجها خلال هذه الفترة ممثلة أولئك الذين يحظون بتأييد محدود في التصويت الشعبي والانتخابي. وخسر الرئيس التصويت الشعبي كما في حالتي «هايز» و«بوش الابن».

المصدر: معلومات جُمعت من كتاب «هارولد دبليو ستانلي» و«ريتشارد جي. نيمي» «إحصاءات أساسية عن السياسة الأمريكية» الإصدار الثالث، طبعة منقحة (واشنطن كونجريشنال كوارترلي برس، ١٩٩٢) ١١٣ ـ ١٥ ومصادر على الإنترنت بشأن الانتخابات في الآونة الأخيرة.

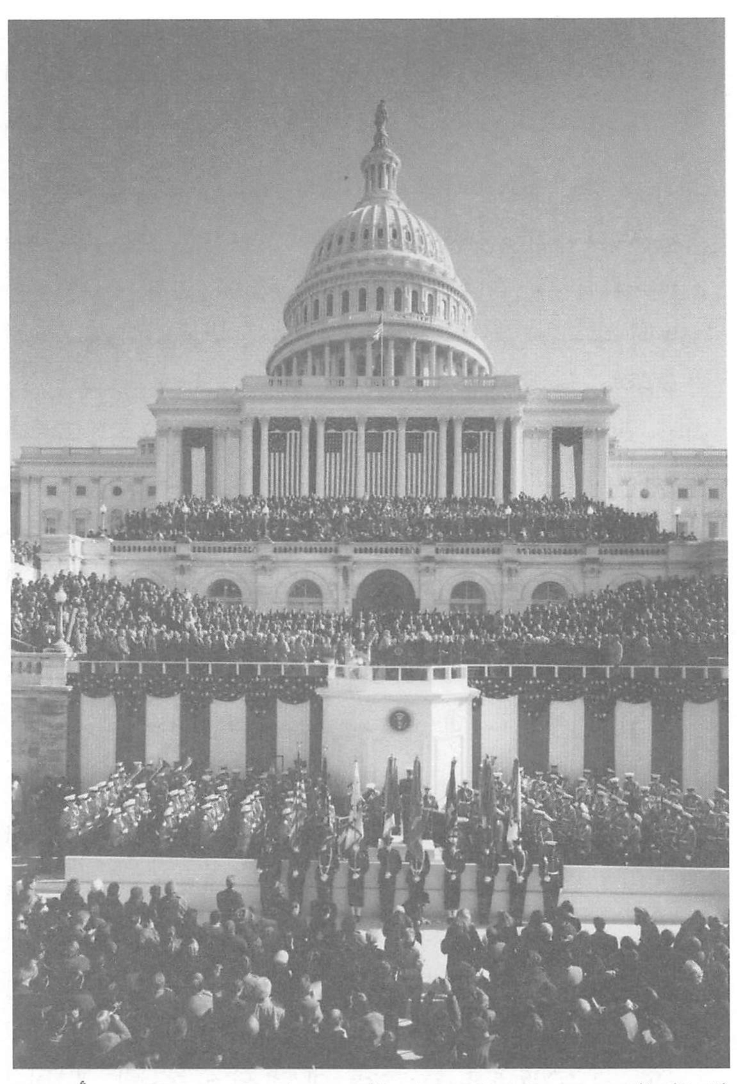
الوصول إلى الرئاسة بسبل أخرى

يبين الجدول (٣-٣) أن سبعة نواب للرئيس خلفوا رؤساء كانوا نوابهم. كان الموت سبب الخلافة في ست حالات، والاستقالة في حالة واحدة «نيكسون». ومثّل النواب الذين خلفوا الرئيس في منصبه ١٦ في المائة من جميع الرؤساء. وسعى خمسة من النواب السبعة هؤلاء إلى الانتخاب لفترة رئاسية كاملة، وفاز منهم أربعة («ترومان» و«ليندون جونسون» من الديمقراطيين و«تيودور روزفلت» و«كوليدج» من الجمهوريين)، وخسر واحد بفارق ضئيل (فورد). وامتدت الفترة التي

شغل فيها النواب منصب الرئيس ما يزيد قليلًا على ٣٥ عامًا، (١٦ في المائة من المدة الزمنية بين عامي ١٧٨٩ و٢٠٠٥)، ووقع ٢٨ عامًا من هذه المدة ابتداء من عام ١٩٠١ (٢٧ في المائة من المدة الزمنية).

ويُنتخب نواب الرئيس، في الواقع، مع الرؤساء، لكن اختيارهم أقرب، نمطيًّا، إلى التعيين. فيختار المرشحون للرئاسة نوابهم، مستندين، في أغلب الأحوال، إلى تقديرهم لمدى المساعدة التي يقدمها الاختيار في انتخابهم، والإسهام الذي سوف يقدمه النائب في فترة رئاستهم إذا فازوا. ولا يستطيع نواب الرؤساء أن يتنبأوا تلقائيًّا بما إذا كانوا سينتقلون إلى المكتب البيضاوي وموعد حدوث هذا. لذا فهم لا يستطيعون أن يخططوا لهذا جديًّا بأي حال من الأحوال. ويستفيد النواب من القرب من الرؤساء ومن أداء أي مهام يكلفونهم بها. وأوكل الرؤساء، في الآونة الأخيرة على الأقل، منذ «كارتر» حتى «بوش الابن»، إلى نوابهم مسئوليات كبيرة. وخلال هذه الفترة (١٩٧٧ ـ ٢٠٠٥)، رشح ثلاثة نواب أنفسهم لمنصب الرئيس، هم «مونديل» عام ١٩٨٤، و«بوش الأب» عام ١٩٨٨، و«آل جور» عام ٢٠٠٠. ولم ينجح أي منهم في الوصول إلى الرئاسة إلا «بوش الأب».

ويألف نواب الرئيس قضايا وعمليات القيادة الرئاسية، نتيجة القرب من الرئيس والمهام الكبيرة التي يُكلفون بها. وعندما يحدث ما هو غير متوقع، ويؤدي نائب الرئيس اليمين لمنصب الرئيس، فإنهم يضطلعون بقيادة الرئاسة التي تشكلت وحيكت لشخص آخر. ولا يمكن نمطيًّا، في المدى القصير، إعادة تشكيل المكتب والوزارة والمناصب الكبيرة الأخرى لتوائم أسلوب الرئيس الجديد وأهدافه. ولن يجدي نفعًا إجراء إعادة تنظيم كامل في الإدارة. لماذا؟ لأن الخليفة يحتاج إلى الموظفين ورؤساء الوكالات لمساعدته في عملية الانتقال، كما لا يوجد، على الفور، فريق عمل محنك وموهوب ليحل محلهم، وسوف يُفسر التغيير المفاجئ، على الأرجح، على أنه رفض للرئيس



(٣-٢): التنصيب: مراسم قومية واحتفال شعبي لتنصيب رئيس جديد، أو إعادة تنصيب رئيس. وفي هذه الصورة، تنصيب الرئيس «كلينتون» في ٢٠ من يناير عام ١٩٩٣، (مبنى الكونجرس، رقم ٧٣٥٦٤).

السابق. ولم تكن هذه القضايا بمثل هذه الأهمية، في الفترات المبكرة، عندما كان فريق العمل صغيرًا، وكان عدد الوظائف صغيرًا. لكنها حيوية في الأزمنة المعاصرة. وقد يتعين على الخلفاء، نتيجة لهذا، أن ينتظروا حتى يفوزوا بفترة رئاسية كاملة، قبل إعادة هيكلة رئاسة سلفهم لتوائم أسلوبهم في العمل. وأتيح لأربعة خلفاء في القرن العشرين هذه الفرصة ـ وهم «تيودور روزفلت» و«كوليدج» و«ترومان» و«ليندون چونسون».

خلاصة

وضع المؤسسون نظامًا فريدًا للانتخابات، لدرجة أن خصوصيته جعلت كيفية عمله بالضبط، أمرًا غير مؤكد. فيتعين انتخاب رؤساء لفترة ولاية مدتها أربع سنوات، من خلال الناخبين، لكن ليس من خلال الأفراد مباشرة. ويتعين انتخاب أعضاء مجلس النواب لفترة ولاية مدتها عامان من خلال الأفراد، ويتعين انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ لفترة ولاية مدتها ست سنوات من خلال الهيئات التشريعية في الولايات، (ثم جرى تعديل الأمر، بعد ذلك بكثير، ليصبح انتخابًا شعبيًا في التعديل السابع عشر). وشكلت هذه الترتيبات الديمقراطية المعدلة الكثير من السياسة القومية، محددة إياها بالفرص والقيود التي ترسم حدود السلطة الرئاسية. ويزخر التاريخ، بوصفها هذا، بالجهود لإشاعة المزيد من الديمقراطية في كيفية ترشيح الرئيس وأعضاء الكونجرس وانتخابهم، مع بعض التغيرات التي دُمجت في التعديلات الدستورية، (على الرغم من أن واحدًا منها فقط، التعديل الثاني عشر، يغير المجمع الانتخابي).

ومن الواضح أن الفصل في الانتخابات وتفاوت فترات الولاية، دعَّما بقاء الفصل في السلطات. وعملت الأحزاب السياسية، أولًا في المقام

الأول، على تنظيم الانتخابات من خلال لجانها وزعمائها عبر العمل بطريقة يعتمد بعضها على البعض في النظام الاتحادي. وكما أنه ليس هناك انتخاب واحد فقط مصيري، فليس هناك عنصر حزبي بارز. وتتمثل طبيعة النظام، في أن قوة الأحزاب السياسية تُقاس بقدرتها على التكيف مع الاختلافات بين المناطق ولوائح الولايات والمناصب المنتخبة وطول فترات الولاية والتفضيلات السياسية للناخبين. فمن علامات نضج النظام الأمريكي، وجود الحزبيْن الكبيريْن أنفسهما لمدة ١٥٠ عامًا.

ويدخل الرؤساء البيت الأبيض في ظل ظروف سياسية تتباين كثيرًا. ويعمل بعضهم مع حزب يتمتع بالأغلبية في الكونجرس، وكثيرون آخرون يواجهون المعارضة الحزبية في الكونجرس. ويفوز، عدد أكثر قليلًا، في انتخابات متقاربة النتائج، ويفوز عدد منهم بأكثرية التصويت الشعبي، وقلة يخسرون التصويت الشعبي. وتسمح الطريقة التي ننتخب بها الحكومة القومية، لكلا الحزبيْن بالفوز، وهذا يجبر الرؤساء على العمل بين المعسكريْن لدعم برامجهم.

ويتزايد تقييم أداء الرؤساء باطراد، من خلال منظمات لاستطلاعات الرأي يتزايد عددها باطراد أيضًا. وأصبح نظام الحملات الدعائية، نتيجة لهذا، ملمحًا دائمًا للحياة في البيت الأبيض. وكانت الانتخابات التي تُجرى كل أربعة أعوام، في الوقت ذاته، مناسبة أساسية للحكم الجماهيري على أداء الرئاسة. وتُجرى الآن عمليات التقييم، مرات كثيرة كل شهر، (ادخلْ على موقع (realclearpolitics.com) على الإنترنت لتعرف العدد) ويستجيب الرؤساء بنقل رسالتهم إلى الجمهور مباشرة.

ودخل ربع الرؤساء في القرن العشرين إلى البيت الأبيض دون أن

يُنتخبوا هم أنفسهم أولًا. ويواجه نائب الرئيس الذي يتولى مهام منصب الرئيس تحديًا خاصًا، في البداية، للحكم من خلال رئاسة تشكلت ليعمل فيها شخص آخر. وينتظر النائب، الذي يسعى للحصول على الشرعية الانتخابية ليحل محل الرئيس، حتى عام إجراء الانتخابات؛ لأن الانتخابات تُجرى وفق التقويم وليس وفق الطوارئ ـ وقد انتظر «ترومان» على سبيل المثال، ما يقرب من أربعة أعوام. ويمثل هذا الإجراء أمرًا آخر غير متوائم، بحاجة إلى تفسير، في تحليل الرئاسة الأمريكية وموقعها في الحكومة.

الفصل الرابع
صياغة الرئاسة وإعادة صياغتها

يدخل الرؤساء إلى حكومة، العمل فيها صعب بالفعل. فمن ملامح نظام الفصل بين السلطات، تباين طول فترات الولاية المختلفة وعادات العمل بين مكوناتها المؤسسية. ويأتي المسئولون المنتخبون ويذهبون، نمطيًا، في أطر زمنية مختلفة. ويظل الموظفون البيروقراطيون «يمارسون عملهم البيروقراطي»، ويظل القضاة في عملهم، وتظل جماعات الضغط والصحفيون يمارسون عملهم بلا انقطاع.

ويعد التغيير في القمة حدثًا مهمًا، دون شك، لكن بقاء برامج وأشخاص في الموقع، يفسر، في الواقع، معظم ما يحدث في واشنطن. ويتزايد مقدار العمل، حسبما يتم حسابها طبقًا للبرامج التي تجري إدارتها والأموال التي تنفق. فلم تتجاوز نفقات الحكومة القومية، ١٠٠ مليار دولار قبل عام ١٩٦٢. وتجاوزت النفقات، بعد ذلك بعشرين عامًا، ٧٠٠ مليار دولار، وبعد ذلك بعشرين عامًا أخرى، أي في عام ٢٠٠٢، تجاوز الإنفاق تريليوني دولار. وتولى تسعة رؤساء المنصب، في هذه السنوات الأربعين، ورث كل واحد منهم مسئولية النمو الذي حدث في عهد الرئيس السابق عليه.

وتتطلب إدارة البرامج التي تتكلف مليارات الـدولارات وتريليوناتها جهازًا بيروقراطيًا، حيث يجري إنجاز الكثير من العمل في وزارات الحكومة. واشتملت الحكومة في نهاية الحرب العالمية الثانية في عام ١٩٤٥، على عشر وزارات، أُدمجت اثنتان منها (الحرب والبحرية) في وزارة واحدة هي وزارة الدفاع. وأُضيفت خمس وزارات، في الستين عامًا التالية، كل واحدة منها تشتمل على جدول أعمال اتحادي جديد أو معزز جوهريًا (على سبيل المثال الصحة والتعليم والطاقة والأمن الداخلي). وتجاوزت نفقات وزارة الصحة والخدمات الإنسانية، في عهد الرئيس «بوش الابن»، إجمالي نفقات الحكومة الاتحادية بأسرها في رئاسة «كارتر»، ولم تأتِ وزارة الدفاع في مرتبة متأخرة كثيرًا.

ويتوقع أن تقع مسئولية هذه التَّبعة الهائلة على عاتق الرؤساء المقبلين. وسيخضعون للمساءلة، عما يحدث في متاهة متغيرة دومًا من الوحدات الاتحادية والبرامج والقواعد والإجراءات والعلاقات مع المحليات والحكومات الأجنبية الأخرى. وبينما ينهمك الرؤساء المنتخبون حديثًا في التفكير في مهام الانتقال لتولي المسئولية، يراقبون في الوقت ذاته خروج آخرين، أولئك المحنكين في الاضطلاع بالمسئولية من موظفي الحكومة الدائمين المقيمين في واشنطن. ولأن الرؤساء الجدد ومعاونيهم الجدد يكونون، في الأغلب، من حزب مختلف عن الحزب الذي ينتمي إليه الذين يغادرون الحكومة، فلا يدور حوار كبير بين الطرفين. فعلى الفريق الجديد أن يتعلم من خلال العمل. ويتمثل العمل في تفعيل الرئاسة بما يكفي لتحمل مسئولية ما يجري في الحكومة. وما يلي ذلك هو بعض الأمور التي يتعين وقوعها.

إزالة القمم

ارسم عدة مثلثات داخل مثلث كبير. ثم تخيل الآن أن قمم المثلثات قد أُزيلت، لتظهر شبه منحرفات. تنقل الأشكال الهندسية هذه، فكرة ما يحدث من تغيير في القمة. يجري إخلاء البيت الأبيض ومكاتب القيادات في الوكالات والإدارات. وتقع على عاتق الرئيس مسئولية دستورية في شغل الكثير من هذه المناصب «بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته» (المادة الثانية، الفقرة الثانية). وانتشرت المحسوبية في القرن التاسع عشر وتعيين المشايعين في الإدارات والوكالات الأدنى من الحكومة. وأقيم جهاز مدني مهني، مع إقرار قانون بندلتون (عام ١٨٨٣)؛ مما قيد التعيين بعد ذلك على الوظائف القيادية العليا.

ويتعين على الرئيس أن يقوم بالكثير من التعيينات. ومن بين أهم التعيينات، فريق الموظفين في البيت الأبيض، والمناصب الوزارية والفرعية في الحكومة، ورؤساء الوكالات والمناصب الكبيرة الأخرى، ومسئولوا الرقابة وعضويات مجالس الإدارة والسفراء والقناصل. ويُعهد أيضًا للرؤساء عمليات التعيين في المناصب القضائية الاتحادية، ولكن ليس قبل أن يصبح أحد المناصب شاغرًا. فالقضاة الاتحاديون لا يتركون مناصبهم جملةً مع انتخاب رئيس جديد. ويمتلك الرؤساء أيضًا «سلطة شغل كل الوظائف الشاغرة التي قد تطرأ خلال فترة حل مجلس الشيوخ» (المادة الثانية، الفقرة الثانية)، وهو تدبير يسمح للرئيس بأن يعين، خلال فترة مؤقتة، مسئولين عرقل مجلس الشيوخ تعيينهم.

وانتشرت المحسوبية، كما أشرنا، في مائة العام الأولى من عمر الرئاسة، ومازالت مهيمنة في المناصب السياسية الكبيرة، وأيضًا في

فريق الموظفين الشخصيين للرئيس. ويُتوقع، لذلك، أن يعين الرئيس مَن أظهروا تأييدهم للحزب وزعيمه. وظهرت، في العقود الأخيرة، على أية حال، مناشدات تطالب الرئيس بتعيين عضو واحد على الأقل من الحزب الآخرفي الوزارة. وحاول معظم الرؤساء في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية عمل هذا. وشغل السناتور «وليام كوهين» وهو جمهوري عن ولاية ماين منصب وزير الدفاع خلال رئاسة «كلينتون»، كما عُين النائب السابق «نورمان مينيتا» وهو ديمقراطي عن ولاية كاليفورنيا وزيرًا للمواصلات في رئاسة «بوش الابن» (وكان «مينيتا» يشغل منصب وزير التجارة في رئاسة «كلينتون»).

لم يصبح النوع والتنوع العرقي والعنصري معيارًا لتقييم الحكومة إلا حديثًا. كان ٩٧ في المائة من وزراء الحكومة رجالًا قوقازيين، في الفترة من ١٩٤٥ إلى ١٩٧٧، (من «ترومان» إلى «نيكسون» و«فورد»). فعيّن «أيزنهاور» امرأة، وعيّن «چونسون» رجلًا أمريكيًّا من أصل إفريقي، وعيّن «فورد» امرأة ورجلًا من أصل إفريقي. وجاءت كل من هذه التعيينات بطريق الإحلال، أو لقيادة إدارة أنشئت حديثًا. وكانت الوزارات الأصلية في عهد الرؤساء الأربعة جميعهم، في هذه الفترة، مكونة من رجال بيض.

وطرأ المزيد من التنوع، إلى حد ما، في الوزارات في الفترة من ١٩٧٧ إلى ١٩٨٩ . فعين «كارتر» ثلاث نساء، بينهن أمريكية من أصول إفريقية. وكانت اثنتان من النساء الثلاث ضمن التشكيل الأصلي للوزارة. وعين «ريجان» امرأتيْن كلتيْهما من أصل إفريقي، كانتا ضمن التشكيل الأصلي للوزارة، ورجالًا من أصل أمريكي لاتيني.



(٤-١): الرئيس «ريجان» يجتمع مع وزارته في غرفة مجلس الوزراء في البيت الأبيض (الأرشيف القومي وسجلات الإدارة [رقم ١٩٨٥٧٦]).

وأصبح التنوع في العرق والجنس في التعيينات الوزارية، بدءًا من عام ١٩٨٩، معيارًا سيجري تقييم التعيينات الرئاسية في المستقبل بناء عليه. وجرى ستة وسبعون في المائة من التنوع في التعيينات، في الفترة من ١٩٤٥ إلى ٢٠٠٥، في الفترة الثالثة(*): قام «بوش الأب» بستة تعيينات من هذا النوع، وقام «كلينتون» بستة عشر منها، و«بوش الابن» بثلاثة عشر. وهيمن الرجال القوقازيون في الفترتيْن الأولى والثانية (أي بنسبة ٩٧ و٨٧ في المائة على التوالي) ومثلوا ٥٧ في المائة من الفترة الثالثة.

وزاد أيضًا عدد التعيينات من هذا النوع في التشكيل الأصلي للوزارة بشكل كبير: فضم «بوش الأب» ثلاثة في التشكيل الأصلي لوزارته،

(*) من عام ١٩٨٩ حتى ٢٠٠٥ ـ المترجم.

وضم «كلينتون» ثمانية، و«بوش الابن» سبعة. وكان الرجال البيض أقلية في رئاسة «كليتون». بينما مثلوا النصف في إدارة «بوش الابن». وليس هناك ما يجعلنا نتوقع نكوصًا على هذا الاتجاه، مع الأخذ في الاعتبار أنه يمثل مشاركة سياسية أكبر للنساء والأقليات.

وبدأت التعيينات التي تراعي التنوع، تسير في تطور مهم آخر؛ حيث أصبحت تُطبق على المناصب الوزارية من الطبقة الأولى في رئاستي «كلينتون» و«بوش الابن» . فعين «كلينتون» أول امرأة، (جانيت رينو) في منصب النائب العام، و(مادلين أولبرايت) في منصب وزير الخارجية. وعين «بوش الابن» أول أمريكي وأمريكية من أصول إفريقية في منصب وزير الخارجية («كولن باول» و«كوندوليزا رايس») وأول أمريكي من أصول لاتينية جنوب أمريكية، «ألبرتو جوانزاليس» في منصب النائب العام.

من الحملة الانتخابية إلى الحكم

تختلف الحملة الانتخابية عن الحكم. هكذا وصف أحد معاوني «ريجان» الفرق بين النشاطيْن «[في الحملة الانتخابية] حيث نكون نحن ضدهم. الجمهوريون في مواجهة الديمقراطيين. الأمر ليس كذلك في الحكم... ليس هناك الكثير من ضربات الحظ في الحكم، بل يجب بذل جهد خارق في وقت قصير، ودفع الناس لأن يعملوا في صفك في الملعب»، وشرح معاون رئاسي آخرالحملة الانتخابية بأنها «سيرك من حلبة واحدة» تركز على المرشح ويوم معين لإعلان الفائز. لكن الحكومة، على العكس، «سيرك من ألف حلبة»[1].

ولا يعني اختلاف النشاطيْن أنهما غير مرتبطيْن. فتحدد الحملة للانتخابات الرئاسية الفريق الذي سيحكم، وتؤثر في الكيفية التي سيفعل

بها ذلك. وتطرح الحملات الانتخابية، نمطيًا، أولويات سياسية متنافسة أو مقترحات سياسية عندما يتفق المرشحون على الأولويات. ويشكل المرشحون وفريق العمل معهم منظمة قومية يديرونها ويشتبكون، غالبًا، في حملات تتعلق بالكونجرس والحكم. وتتاح للمرشحين فرصة الإلمام بالموضوعات السياسية وتفضيلات الآخرين وإمكانات فريق العمل وفاعلية المنظمات. وتستطيع الحملة الانتخابية، في إطار هذا المعنى، أن تجعل الفائز مستعدًا للحكم.

ويؤثر، كذلك، الحكم في الحملة الانتخابية. فيفحص المرشحون القضايا في رحلة تنقلهم. وتنبثق معظم القضايا مما تفعله الحكومة في الوقت الراهن. فعلى سبيل المثال، ركزت الحملة للانتخابات الرئاسية، عام ٢٠٠٤، على سبيل المثال، على الحرب على الإرهاب وفي العراق والأمن الداخلي ومصادر الطاقة والضمان الاجتماعي والعجز في الموازنة والضرائب. وحدد الحكم في فترة الولاية الأولى لـ«بوش الابن»، وفقًا لهذا، جدول أعمال الحملة الانتخابية، واختبر المرشحان ردود الفعل الشعبية على هذه القضايا. ثم طبق الفائز، («بوش الابن» الذي فاز بهامش ضئيل)، الدروس التي تعلمها، في الحكم في فترة ولايته الثانية.

وأدار أعضاء من الكونجرس، في الوقت ذاته، حملات منفصلة، في الغالب، تتضمن قضايا يكيفونها في الولايات أو على دوائرهم الانتخابية المحلية. ويصنع تأثير تطبيق الرؤساء والكونجرس لدروس الحملات الانتخابية في الحكم، قائمة أولويات جديدة للانتخابات التالية. وترتبط الوظيفتان ـ الحكم والحملة الانتخابية ـ دومًا وبالفعل، كما قد يتوقع المرء، بالديمقراطية النيابية.

كان الرؤساء لا يرحبون، في الماضي، بالسفر بشكل موسع لحشد

الدعم لبرامجهم. وهناك أمثلة على ذلك، منها بخاصة، الجولة القومية للرئيس «وودرو ويلسون» من أجل عصبة الأمم المتحدة. ومن الأمثلة الأخرى، الأكثر شيوعًا، رحلات جمع الأموال وخطابات الراديو أو التليفزيون. ولاحظ الرئيس «چونسون» قائلًا: «أحيانًا... يكون السبيل الوحيد للوصول إلى الصحف والناس هو اختيار معركة مع الكونجرس لقول كلمات استفزازية وإظهار غضبي». وكان يعتقد «چونسون»، في الغالب، أنه يجب أن «يعمل من الداخل» لأن الذهاب إلى الخارج قد يعزل أعضاء الكونجرس[٢].

لكن في عام ١٩٦٥، حظي «چونسون» بفوز ساحق وأغلبية ديمقراطية كبيرة في الكونجرس. ولم يحظَ رئيس، منذ ذلك الحين، بوضع سياسي مواتٍ لهذه الدرجة. ونتيجة لهذا ومع التطورات في الاتصالات، اتسعت إمكانية وصول الرئيس إلى الجمهور لحشد الدعم. واستعان الرؤساء للمساعدة في هذه المهمة بمستشارين للحملات في مكاتبهم. ويعد «كارل روف» أحدث الأمثلة في إدارة «بوش الابن»، حيث يعمل نائبًا لكبير الموظفين، ويقدم المشورة للرئيس فيما يتعلق بالسياسة والحملات الانتخابية. ولا عجب أن يكون «روف» هدفًا لنقد شديد، كحال المستشارين السياسيين الذين يشغلون وظائف في البيت الأبيض. لماذا؟ لأن عملهم يجمع بين الحملات الانتخابية والحكم، وهو ما يعتقد كثير من المنتقدين أنه ينبغي الفصل بينهما.

البداية: عملية الانتقال

يكون أمام الرؤساء المنتخبين عشرة أسابيع تقريبًا للإعداد لرئاساتهم وصياغتها. فيحددون في هذه الفترة أولويات السياسة، ويقومون بتعيينات

حيوية، وباتصالات مع الكونجرس والجهاز البيروقراطي والصحافة والإدارات الأخرى، ويستعدون للانتقال إلى المكاتب الخالية في البيت الأبيض والمقار الحكومية الأخرى. وتتضمن، هذه المهمة بالغة التعقيد، تبديل الأحزاب مع انتخاب الرئيس الجديد، في الغالب، (تبدلت الأحزاب سبع مرات في ثمانية انتقالات للسلطة في الفترة التالية للحرب العالمية الثانية). ويُتبع في تحديد الأولويات، عادة، ما اقتُرح خلال الحملة الانتخابية. وتدور الحملات الانتخابية، على كل حال، حول جداول أعمال، وتشكل أساس الجدل إجمالًا. ويمكن، في الحقيقة، أن تتمخض، الانتخابات التي تُجرى وفق تقويم وليس بموجب بروز قضية معينة، عن تفاوت جوهري في ترتيب الأولويات. ولا يشك أحد في أن إنهاء الحرب في ڤيتنام كانت أولوية للرئيس «نيكسون» عام ١٩٦٨، أو أن الطاقة وأخلاقيات الحكم تصدرت أولويات «كارتر» عام ١٩٧٦. وكان الاقتصاد في قمة أولويات «ريجان» عام ١٩٨٠، ثم مرة أخرى في حملة «كلينتون» الانتخابية عام ١٩٩٢. (إنه الاقتصاد يا مغفل)(*). كان الأمر أقل وضوحًا بكثير بالنسبة إلى أولويات «بوش الأب» عام ١٩٨٨، عندما انتُقدت حملته لافتقارها إلى قضايا، أو في حالة «بوش الابن» عام ٢٠٠٠، عندما نوقش العديد من القضايا، لكن لم تبرز منها واحدة لتحتل الأولوية لدى الجمهور. وجعل «بوش الابن» نفسه من خفض الضرائب أبرز أولوياته. ويعد تحديد قضية واضحة، ميزة بارزة عند الانتقال إلى الحكم؛ لأنها تحدد غرضًا وتوجهًا للرئاسة، بالإضافة إلى المساعدة على تقرير هوية الأشخاص الذين سيجري تعيينهم.

(*) شعار الحملة الانتخابية للرئيس «كلينتون» أمام «بوش الأب» ـ المترجم.

من المفهوم أن يتركز اهتمام وسائل الإعلام، أثناء عملية انتقال السلطة، على التعيينات الحيوية. ويكون هناك اهتمام كبير بشغل المناصب القيادية، تلك المناصب الوزارية الرئيسة والمعاونين الرئيسين للرئيس. ويمثل الانتقال فترة قلقة لكثير من المعاونين في الحملة الانتخابية الذين يتوقعون تعيينهم. ويتزايد اهتمام الجماعات التي تدير أعمالًا اقتصادية مع الحكومة، ولجان الكونجرس وموظفيه الذين سوف يعملون مع البيت الأبيض وإدارات الحكومة كذلك. ويبيّن الجدول (٤-١) إدارات الحكومة والوزراء الحاليين، بالإضافة إلى النائب العام في خريف عام ٢٠٠٦.

وتطورت ممارسات وترتيبات معينة لإجراء التعيينات، يُطبق أغلبها فعليًا، إذا كان هناك تخطيط للانتقال سابق على الانتخابات نفسها. ومن بين هذه القواعد ما يلي: انتقاء رئيس للتعيينات تكون له خبرة في الحكومة الاتحادية وقدرة على التصرف السريع، وتعيين فريق موظفي البيت الأبيض ومسئولي الوزارات الرئيسة، (الخارجية، الخزانة، الدفاع، العدل)، في فترة مبكرة بشكل ملائم، وتحديد خطوط العمل المستقبلية للمستشارين المقربين سريعًا؛ لتتحدث التعيينات عن السياسة، وفصل وظائف تفكيك الحملة عن وظائف التعيينات الإدارية. وترقى هذه الممارسات، بجمعها معًا، إلى مستوى التخطيط المنطقي صافي الذهن لعملية تولي السلطة؛ لتتناغم فيه البرامج والأفراد بشكل جيد يكفي لخلق اتجاه واضح المعالم للمهمة. وحصلت عمليات انتقال «كيندي» (عام ١٩٦٠)، و«ريجان» (عام ١٩٨٠)، و«بوش الابن» (عام ٢٠٠٠)، على درجات مرتفعة، قياسًا على هذه المعايير، وحصلت عملية انتقال السلطة إلى «كارتر» (عام ١٩٧٦) و«بوش الأب» (عام ١٩٨٨)،

وبالأخص «كلينتون» (عام ١٩٩٢) على درجات منخفضة. ولا يضمن الانتقال السلس قيام رئاسة فعالة، لكنه يصنع بداية فعالة على الأرجح.

وصف «سي. بويدن جراي» مستشار «بوش الأب» عملية التعيينات بأنها «بريئة حتى يتم الترشيح». وقال «بول سي. لايت» وهو خبير في التعيينات الرئاسية: «إن عملية التعيين نفسها هي أكبر حاجز» لإقناع المديرين البارزين بدخول الحكومة[٣]. ويخضع المرشحون لعملية فحص خلفياتهم في مكتب التحقيقات الاتحادي (إف. بي. آي.) ونماذج مدققة للكشف عن وضعهم المالي، ومراجعات من موظفي لجان مجلس الشيوخ، ولعملية مساءلة في جلسات الموافقة بمجلس الشيوخ، وفحص من وسائل الإعلام وجماعات المصالح. ويستغرق كل هذا الفحص وقتًا. ويعقد التأخير في شغل الوظائف الحساسة، وبخاصة في الوظائف الفرعية في الوزارات، مهمة الاضطلاع بمسئولية الحكم الشاقة بالفعل أمام رئيس جديد.

جدول (٤-١): الوزارات ووزراؤها في عام ٢٠٠٦.

الوزارة	تاريخ إنشائها	الوزير في عام ٢٠٠٦، وترتيبه*
الخارجية	١٧٨٩	«كوندوليزا رايس» (٦٤)
الخزانة	١٧٨٩	«هنري بولسون» (٧٤)
الدفاع	١٧٨٩ وزارة الحرب ١٧٩٨ وزارة البحرية ١٩٤٧ وزارة الدفاع	«دونالد رامسفيلد» (٢١) (كوزير الدفاع)
العدل	١٧٩٢ النائب العام ١٨٧٠ وزارة العمل	«ألبرتو جوانزاليس» (٧٩) (باسم النائب العام)

تابع جدول (٤-١)

الوزارة	تاريخ إنشائها	الوزير في عام ٢٠٠٦، وترتيبه*
الداخلية	١٨٤٩	«ديرك كيمبثورن» (٤٩)
الزراعة	١٨٨٩ بمستوى وزارة	«مايكل جوهانس» (٢٩)
العمل	١٩١٣ (في الأصل وزارة للتجارة والعمل عام ١٩٠٣)	«إليان لان تشاو» (٢٤)
التجارة	١٩١٣ (في الأصل وزارة للتجارة والعمل عام ١٩٠٣)	«كارلوس جوتيريز» (٣٦)
الصحة والخدمات الإنسانية	١٩٥٣ باسم وزارة الصحة والتعليم والرفاه، ثم باسمها الحالي ١٩٧٩	«مايكل ليفيت» (٢٠) منذ إنشاء الوزارة، والثامن بعد إطلاق الاسم الجديد للوزارة «HHS».
الإسكان والتنمية الحضارية	١٩٦٥	«ألفونسو جاكسون» (١٣)
النقل	١٩٦٦	«ماري إ. بيترز» (١٥)
الطاقة	١٩٧٧	«صامويل بودمان» (١١)
التعليم	١٩٧٩	«مارجريت سبيلنجز» (٨)
شئون قدامى المحاربين	١٩٨٨	«جيم نيكلسون» (٦)
الأمن الداخلي	٢٠٠٢	«مايكل تشرتوف» (٢)

* لم يحتسب الوزراء الذين خدموا في ظل أكثر من إدارة مرتين.

المصدر: معلومات جمعها المؤلف من «دليل حكومة الولايات المتحدة ٢٠٠٥، ٢٠٠٦» (واشنطن العاصمة: مكتب الطباعة التابع للحكومة، عام ٢٠٠٥).

وتستطيع الحزبية أيضًا أن تضيف شيئًا إلى محاولات الإدارة الجديدة. فمن المسلم به بصفة عامة، أنه يجب أن يكون بمقدور الرؤساء تعيين الأشخاص الذين يريدونهم. لذا يوافق مجلس الشيوخ على معظم التعيينات. وتعين على الرئيس، في العقود القليلة الماضية، كقاعدة عامة، أن يحصل على الموافقة من مجلس شيوخ يسيطر عليه الحزب الآخر، (وهو ما حدث في أوقات مختلفة في عهد «نيكسون» و«فورد» و«ريجان» و«بوش الأب» و«كليتون» و«بوش الابن»). وتعين على الرؤساء، تبعًا لهذا، أن يفكروا في احتمال رفض أحد المرشحين، كما حدث، على سبيل المثال، في الترشيح البارز للسناتور السابق «چون تاور» (وهو جمهوري عن ولاية تكساس)، لمنصب وزير الدفاع في إدارة «بوش الأب». ومن اللافت للنظر، أن كثيرين من زملاء «تاور» السابقين في مجلس الشيوخ صوتوا ضده. ومن الشائق أن يكون المثال الثاني في إدارة «بوش الأب» هو «ريتشارد تشيني» الذي أصبح نائبًا للرئيس «بوش الابن».

وأصبحت التعيينات في القضاء مثيرة للنزاع أيضًا، على الرغم من نظامها المختلف. فلا تمثل هذه التعيينات جزءًا من بناء الرئاسة. لكنها تمثل، بالأحرى، ممارسة الرئيس لسلطته الدستورية في حالة «قضاة المحكمة العليا»، (المادة الثانية، الفقرة الأولى)، وكما قررها القانون في حالات قضاة «المحاكم الأدنى»، (المادة الثالثة، الفقرة الأولى). وتجري هذه التعيينات لشغل مناصب، في الفرع الثالث من الحكومة، لمدى الحياة بالضرورة، ولا تواكب وجود الرئيس في السلطة.



(٤-٢): انتقال السلطة من جيل إلى جيل - «أيزنهاور» يسلم السلطة إلى «كيندي». (مكتبة الرئيس «دوايت دي. أيزنهاور»).

وتحظى معظم تعيينات الرئيس في سلك القضاء بالموافقة، كما يحدث مع تعيينات الجهاز التنفيذي. لكن انقسام السيطرة الحزبية بين الرئيس ومجلس الشيوخ جعل عملية «المشورة والموافقة» أكثر إرهاقًا، وبخاصة بالنسبة إلى المناصب في محاكم الاستئناف والمحكمة العليا. وقد تعرقل لجنة الشئون القضائية التعيينات، أو تتعرقل في قاعة مجلس الشيوخ، ونادرًا ما يحدث هذا. واستخدم الديمقراطيون، أصحاب الأقلية، في دورة الكونجرس رقم ١٠٨، (٢٠٠٣-٢٠٠٥)، الإجراءات المعرقلة لاحباط عدة تعيينات للرئيس «بوش الابن» في محاكم الاستئناف وهي ممارسة أوقفها، مؤقتًا على الأقل، اتفاق بين الحزبيْن، في دورة الكونجرس رقم ١٠٩، (٢٠٠٥-٢٠٠٧).

إعادة التنظيم: إعادة تشكيل الرئاسة

لا يأمل الرؤساء في أكثر من أن تستطيع الرئاسة الصمود، بعد تشكيل الرئاسة والحصول على موافقة مجلس الشيوخ على تشكيل الوزارة، وإدماج فريق جديد في حكومة دائمة تضم بيروقراطيين يشغلون مناصبهم لفترة طويلة، وإعادة انتخاب نسبة كبيرة من أعضاء الكونجرس، وقضاة يشغلون مناصبهم مدى الحياة. ولا ضمان لذلك. فيأتي شاغلو المناصب، نمطيًّا، من خلفيات متباينة للغاية. وتتكون الوزارة تقليديًّا في الأنظمة البرلمانية من وزراء لهم خبرات سياسية متشابهة، في الأغلب من أعضاء في البرلمان. ولا يسري هذا على نظام الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة. فتتباين خلفيات الوزراء في المجالين العام والخاص. واستمد التشكيل الوزاري في الفترة الرئاسية الأولى لكل من «كلينتون» و«بوش الابن»، على سبيل المثال، أفراده من قطاعات المال والمصارف والقانون والكونجرس والتعليم وإدارة المحليات والولايات والجيش. ولم يعمل معظمهم معًا في الماضي، وربما لم يكن بعضهم يعرف حتى الرئيس معرفة جيدة. ويتمثل التحدي في ضمان تأييد المجموعة المختلطة من رؤساء الإدارة لبرامج الرئيس، ومعرفة كيفية تنفيذها.

ويشترك موظفو البيت الأبيض، عادة، في الخبرة السياسية. كان معظمهم نشطًا في الحملة الانتخابية التي انتهت لتوها. ويندر أن يُعين المعاونون في الحملات الانتخابية في أول تشكيل وزاري. لكنهم قريبي الصلة ببرامج الرئيس وتطورها خلال الحملة الانتخابية. وعلى ذلك، فهم مؤهلون جيدًا ليراقبوا معالجة المقترحات ودعمها داخل الإدارات

والوكالات وكيفية ذلك، على الأقل أولئك الذين يتمتعون منهم بخبرة كافية لمعرفة طريقهم في واشنطن.

وليس من الغريب أن تنشب صراعات بين هذا الفريق من الموظفين ورؤساء الوكالات والإدارات، أو ينشب خلاف بين الاثنيْن والموظفين البيروقراطيين الكبار. ويُشار أحيانًا إلى أن الأشخاص الذين عينهم الرئيس «يصبحون من أهل البلد»، مع استقرارهم في مناصبهم في الإدارات والوكالات. ويكمن القلق في أنهم سيعبرون عن مزيد من الولاء للبرامج الموجودة وليس لجدول أعمال الرئيس للتغيير.

ويُعد العمل في خدمة الرئيس وظيفة مؤقتة. فقد حدد التعديل الثاني والعشرون، على أية حال، مدة ولاية الرئيس بفترتيْن. ولم يشغل من وزراء الحكومة منصبه طوال فترتي ولاية الرئيس إلا عدد قليل لم يتجاوز العشرة، منذ التصديق على تعديل تحديد عدد فترات الرئاسة عام ١٩٥١: منهم اثنان في عهد «أيزنهاور»، وثلاثة في عهد «كيندي» «چونسون»، وواحد في عهد «ريجان»، وأربعة في رئاسة «كلينتون». وترتفع نسبة عملية إعادة تشكيل الوزارة بين الرؤساء، وإن كانت تتفاوت. ويتفاوت متوسط عدد الشهور التي عمل فيها وزراء في فترتي ولاية رئاسية، (بما في ذلك الفترة التي حل فيها نائب الرئيس محل الرئيس، كما حدث عندما حل «چونسون» محل «كيندي»، و«فورد» محل «نيكسون»)، بين ٤٨ شهرًا في سنوات «كلينتون» الثمانية، و٢٤ شهرًا في سنوات «نيكسون» و«فورد»، الثمانية. وجرى ما إجماليه ٤٣ تعيينًا وزاريًّا في فترة رئاسة «نيكسون ـ فورد» بينما تم ٢٠ تعيينًا وزاريًّا فقط في عهد «أيزنهاور». ومن الجدير بالملاحظة أن خمسة نواب عموم

وخمسة وزراء للعمل، خدموا في عهد «نيكسون» و«فورد» أي بمتوسط يزيد قليلًا عن ١٩ شهرًا للبقاء في المنصب في هاتيْن المجموعتين.

ما الذي يفسره هذا التفاوت الكبير في التعديل في الوزارة؟ من المتوقع بالتأكيد، أن تتمخض حالة تبديل الرؤساء؛ (كما حدث في حالة اغتيال «كيندي» واستقالة «نيكسون»)، عن تعديل في الوزارة؛ حيث يأتي الرئيس الذي تولى الأمر بفريقه الخاص في نهاية المطاف. وتقدم حالة «نيكسون»، على أية حال، نموذجًا لنسبة التغيير المرتفعة في المناصب، حتى قبل أن يستقيل. يبدو أن لتعيين الأشخاص في الوظائف المناسبة في البداية أهمية للبقاء في مناصبهم. وتتعلق بهذا علاقات العمل الجيدة مع الرئيس وموظفي البيت الأبيض. وحتى مع تحقيق هذه الشروط، تظل نسبة التغيير في المناصب مرتفعة نسبيًّا، على أية حال. وتتضمن الوظيفة أعباء، وهي ليست بمنأى عن النقد، ورواتبها منخفض نسبيًّا. لذا تفضل الشخصيات البارزة، في أحيان كثيرة، العودة إلى مناصب يحظون فيها بمكافآت أعلى في القطاع الخاص.

وتوحي رئاستا «كلينتون» و«بوش الابن» أن التغيير قد يكون قادمًا في سبيله. كان مجلس وزراء «كلينتون» بين أقل الوزارات التي حدث فيها تعديل وزاري في أي رئاسة استمرت ثمانية أعوام في القرن العشرين، كما خدم فيها أكبر عدد من الوزراء لفترتيْن كاملتيْن لمدة ثمانية أعوام. وسجلت إدارة «بوش الابن» رقمًا قياسيًّا حديثًا، من حيث أقل عدد من الاستقالات في فترة ولايته الأولى، فلم يحدث إلا تبديل وزيريْن أحدهما طوعًا، والآخرغير طوعي. ثم تلا هذا الرقم القياسي رقم آخر، وهو أكبر عدد من التغييرات في الوزارة بين الفترة الرئاسية الأولى والثانية. وربما تقل عملية التبديل في شاغلي المناصب الوزارية في المستقبل، ويتحقق

استقرار أكبر نتيجة لهذا. وستحظى هذه النتيجة، بالتأكيد، بترحيب؛ لأن التبديلات المتكررة في القمة تتمخض عن الاضطرار إلى إقامة اتصالات من جديد، مع الجهاز البيروقراطي والبيت الأبيض والكونجرس والولايات والحكومات الأخرى.

فترتا الولاية الأولى والثانية

تختلف فترة الولاية الأولى عن الثانية كثيرًا. فتتكثف الضغوط في فترة الولاية الأولى للقيام بتعيينات تلبي توقعات العاملين في الحملة الانتخابية والمساهمين وأعضاء الكونجرس وجماعات المصالح والمنظمات الحزبية ووسائل الإعلام. ويجري تقييم كل تعيين لما يكشفه عن الرئاسة الناشئة فيما يتعلق بالسياسة والممارسة السياسية.

وتحظى التعيينات في فترة الرئاسة الثانية باهتمام أيضًا، لكن الوضع يكون مختلفًا بشكل واضح. قد يقرر بعض الأشخاص البارزين الاستمرار، ويجد الرئيس مرونة أكبر نوعًا ما في شغل الوظائف الشاغرة، ويتضمن مجموع المرشحين المحتملين عددًا من الأشخاص، سواء كانت لهم خبرة في إدارة أو في وكالة، أو اكتسبوا ثقة الرئيس في القيام بأعمال أخرى ذات صلة.

وأُعيد انتخاب ثمانية رؤساء في فترة (١٨٩٦-٢٠٠٤) «مكينلي»، و«ويلسون»، و«فرانكلين روزفلت» - ثلاث مرات، و«وأيزنهاور»، و«نيكسون»، و«ريجان»، و«كلينتون»، و«بوش الابن» . ويبين التاريخ أن التجديد في مجلس الوزراء عند إعادة الانتخاب يعد ظاهرة جديدة. فلم تُجرِ مجموعة الأربعة الأولى - «مكينلي» و«ويلسون» و«روزفلت»

و«أيزنهاور»، في فترة ولايتهم الثانية تغييرات عند إعادة انتخابهم. وأجرى «روزفلت» تغييرًا وحيدًا، في كل مرة، عند إعادة انتخابه للمرة الثانية والثالثة (١٩٤٠ و١٩٤٤).

وأجرت مجموعة الأربعة الثانية ـ «نيكسون» و«ريجان» و«كلينتون» و«بوش الابن» ـ تعديلات رئيسة عند إعادة انتخابهم. وطلب «نيكسون»، عام ١٩٧٢، استقالة موظفي البيت الأبيض والوزارة. ونُقل عن «نيكسون» قوله لفريق موظفيه: «ليست لدينا أبقار مقدسة... سنقسم حبة الفول»[٤]. وأُجريت ستة تغييرات في الوزارة، (تغيير بنسبة ٥٠ في المائة)، وجرى إعادة تنظيم فريق الموظفين. ويضارع «ريجان»، «نيكسون» الذي قام أيضًا بستة تغييرات، وعين «كلينتون» خمسة وزراء جدد، لكن «بوش الابن» سجل رقمًا قياسيًا غير مسبوق بإجرائه ثمانية تغييرات. وتوضح التغييرات الوزارية في الأمثلة الثلاثة الأخيرة، تفضيل وزراء في الحكومة أكثر مما توضح نهج «نيكسون» في تنظيف المنزل. وكانت النتيجة تجديدًا في ثلاث رئاسات، بنسبة تغيير متوسطها ٤٥ في المائة.

وتتواتر مقولة إن هناك لعنة فترة الولاية الثانية، في إشارة إلى أن الرؤساء الذين أُعيد انتخابهم محكوم عليهم بالفشل. ويستند منطق هذه الملاحظة على أن كثيرًا من برنامج الرئيس قد تحقق في الفترة الأولى، ويعد الأشخاص في «واشنطن» الرئيس في فترة الولاية الثانية «بطة عرجاء»[*] وتشجع حالة التراخي، الناتجة عن هذا، على حدوث فضائح. وتشير مراجعة مقتضبة للسجل التاريخي، إلى أن ما يحدث في

(*) هو مصطلح يُوصف به الرئيس الأمريكي بعد انتخاب رئيس جديد، ويقصد به شخص بلا سلطات، توشك ولايته على الانقضاء ـ المترجم.

فترة الولاية الثانية تتحكم فيه الظروف أكثر مما يحكمه التاريخ. فعدد الرؤساء الذين أُعيد انتخابهم في الحقبة الحديثة صغير. ويتضاءل العدد عندما يعيد المرء النظر في كل حالة.

فقد اغتيل «مكينلي» وتعرض «ويلسون» لسكتة دماغية حادة، في العام الأول من إعادة انتخابهما. وأُعيد انتخاب «روزفلت» ثلاث مرات؛ مما يجعل من الصعب الجدل بأنه كان ملعونًا. واستقال «نيكسون» في العام الثاني من فترة ولايته الثانية؛ نتيجة التحقيق في فضيحة ووترجيت. ولم يتم «بوش الابن» فترة ولايته الثانية بعد، حتى كتابة هذه السطور. وتبقى أمامنا ثلاثة أمثلة نقية: «أيزنهاور» و«ريجان» و«كلينتون».

ولحقت بكل واحد من الثلاثة فضائح، لكن من أنواع مختلفة تمامًا. فقد سعى كبير موظفي البيت الأبيض في عهد «أيزنهاور»، «شيرمان آدامز» إلى التأثير في وكالات اتحادية لصالح رجل أعمال يدعى «برنارد جولدفاين» كان يقبل «آدامز» منه هدايا. واستقال «آدامز» من منصبه. وتعلقت فضيحة «ريجان» الرئيسة بمخطط معقد تذهب بموجبه فوائد مبيعات سرية للسلاح إلى إيران إلى جماعات الكونترا المتمردة التي تسعى للاطاحة باليساريين في نيكاراجوا. وقبل الرئيس تحمل المسئولية، وجرى إحلال «دونالد ريجان» كبير موظفي البيت الأبيض، وتلا ذلك إعادة تنظيم شاملة لفريق الموظفين العاملين في الأمن القومي.

واتصلت فضيحة «كلينتون» في فترة ولايته الثانية بسلوك شخصي للرئيس. فقد كان يخضع بالفعل، لتحقيق على يد مستشار قانوني مستقل، هو «كينيث ستار»، بشأن صفقة تتعلق بقطعة أرض في أركنساس،

واتهامات تتعلق بتحرشات جنسية بامرأة تدعى «باولا چونز». وتعلقت الفضيحة الجديدة، عام ١٩٩٨، بكشف معلومات تتصل بعلاقته مع متدربة في البيت الأبيض تدعى «مونيكا لوينسكي». وتمخض تقرير «ستار» إلى مجلس النواب عن خضوع «كلينتون» لمساءلة، بموجب تصويت حزبي إلى حد كبير في مجلس النواب. لكن محاكمة «كلينتون» في مجلس الشيوخ لم تتمخض عن الإطاحة به.

هل حطمت هذه الفضائح، في فترة الولاية الثانية، الرئاسة في كل حالة؟ لا يوجد دليل كافٍ لأن نعمم جازمين بأن هناك «لعنة». فهناك أربعة عوامل ذات صلة: وقت ظهور الفضيحة، ودرجة التأييد التي يحظى بها عمل الرئيس، ونتائج الانتخابات التشريعية النصفية، وإقرار تشريعات رئيسة. وهنا الحقائق:

- «أيزنهاور»: اكتشفت الفضيحة عام ١٩٥٨، (استقال «آدامز» قبل الانتخابات النصفية بقليل) وكانت درجة التأييد لعمل الرئيس في تراجع قبل الفضيحة وارتفعت بعدها، وحصل الديمقراطيون على مكاسب ضخمة في مجلسي الشيوخ والنواب عام ١٩٥٨، وما أُقر من أجزاء من تشريعات كبيرة، في فترة الولاية الثانية، كان أكثر قليلًا مما أقر منها في فترة الولاية الأولى.

- «ريجان»: ظهرت الفضيحة عام ١٩٨٧، وانتقلت إلى عام ١٩٨٨، وكانت درجة التأييد التي يحظى بها عمل الرئيس قبل الفضيحة في تراجع، ثم ارتفعت حتى نهاية فترة ولايته، واستعاد الديمقراطيون سيطرتهم على مجلس الشيوخ وكانوا قد حققوا زيادة صافية ضئيلة في مجلس النواب قبل الفضيحة، وزاد إقرار التشريعات الرئيسة

في فترة الولاية الثانية، بشكل كبير، عما كان في فترة الولاية الأولى (وأقر أكثرها في عامي ١٩٨٧ و١٩٨٨).

- «كليتتون»: تكشفت فضيحة «مونيكا لوينسكي» في بداية عام ١٩٩٨، ووصلت إلى محاكمة مجلس الشيوخ عام ١٩٩٩، وزادت درجة التأييد التي يحظى بها عمل الرئيس بعد أداء اليمين الدستورية عام ١٩٩٧، وتراجعت قليلًا عام ١٩٩٨، ثم ارتفعت مع نهاية فترة ولايته الثانية في تحدٍ لما وصف بأنه «تراجع الشعبية في العام السادس»(٥) وكان الديمقراطيون قد حققوا بالفعل مكسبًا صافيًا في مقاعد مجلس النواب عام ١٩٩٨، ولم يخسروا خسارة صافية في مجلس الشيوخ، وأقر عدد أقل، بشكل جوهري، من التشريعات الكبيرة في فترة الولاية الثانية، عن فترة الولاية الأولى.

وفي خلاصة، تجعل هذه النتائج من الصعب تبني وجهة نظر عامة بشأن فترات الولاية الثانية. ولا ترتبط الفضائح بشكل وثيق مع أي من معدلات التأييد التي يحظى بها عمل الرئيس أو نتائج الانتخابات. ويمكن طرح تشريعات رئيسة وسنها، خلال فترة الولاية الثانية، وأحيانًا بأعداد أكبر مما يحدث في فترات الولاية الأولى. وهناك استنتاج يمكن دعمه بشكل أكبر مما ينطوي عليه على الرغم من لعنة فترة الولاية الثانية، وهو أن هناك مجموعة من المتغيرات التي تمتزج لتؤثر على عمل وإنتاج نظام السلطات المنفصلة وحصيلتها، كما يتوقعه المرء من الطريقة التي

(*) يُعتقد، بصفة عامة، أن شعبية الرئيس تنخفض بعد ستة أعوام يقضيها في السلطة، لكن «كليتتون» خرج على هذه القاعدة، وزادت شعبيته في عامه السادس ـ المترجم.

صمم المؤسسون بها الحكومة. ويجدر التذكير، بأن التصميم الأصلي لم يتضمن تقييد عدد فترات الولاية، ومن ثَمَّ، لم يكن هناك أساس هيكلي للرئيس «البطة العرجاء».

خلاصة

الرئاسة مؤسسة ديناميكية تجري هيكلتها وإعادة هيكلتها باستمرار. ويساعد عاملان رئيسان في فهم هذه الحيوية، كلاهما يرتبط بقاعدتها الديمقراطية. أولًا: يدخل الرؤساء ويغادرون، بشكل متكرر على الأصح في الواقع. وتتاح لهم حرية العمل في تشكيل رئاساتهم داخل حدود معينة. وإذا أعيد انتخابهم تكون أمامهم إمكانية إعادة تشكيل أو ربما إعادة بث الحيوية في منظماتهم وبرامجهم. ثانيًا: الرئاسة، تاريخيًّا، نيابية وهذا هو الغرض منها. لذا قد يتوقع المرء استجابة للأحداث في صورة تعديلات في المنظمات والبرامج.

لا تعني الديناميكية المؤسسية عدم الاستقرار أو التغيير الجذري. فقد صُمم الفصل بين السلطات، في الحقيقة، لإحباط عمليات إعادة تشكيل جذرية لهيكل الفرع التنفيذي ونظامه. ويقوم الرؤساء بالفعل بتعديلات قد تدخل في نسيج عمليات البيت الأبيض في المستقبل. وتعرضت الرئاسة لتغيير تطوري في النصف الأخير من القرن العشرين، كما سيتبين في الفصليْن السادس والسابع. وتعكس التعديلات، نمطيًّا، على أية حال، تغييرات اجتماعية واقتصادية وتكنولوجية بالدرجة التي يتوقعها المرء في ديمقراطية نيابية.

الفصل الخامس

الاتصال بالحكومة وقيادتها

تحذير واجب : بعض الأمور من شدة أهميتها لا تكون شائقة. ويمتلئ الفصلان الخامس والسادس بمثل هذه الموضوعات ـ التنظيم، الإدارة، الاتصال، تطوير السياسة، سن القوانين، الموازنة. أرجوك ثابرْ. فقد جهدت لأن أجعل المعالجة سلسلة القراءة. ليس بوسعي شيء تجاه أهمية أمور كهذه لنظام الفصل بين السلطات كما وضعه المؤسسون. فقد كانوا يدركون الحاجة إلى قيادة، لكنهم كانوا حذرين من تخفيف قبضة التحكم. لذلك ما يرد في هذيْن الفصليْن التاليْين هو رصد للتحديات التي يواجهها الرؤساء في مسعاهم في سبيل تلبية التوقعات من القيادة فيما يتجاوز السلطات الممنوحة. لتفكر في الأمر، إنه يبدو شائقًا ومهمًّا كذلك.

جاء في العبارة الافتتاحية من المادة الثانية: «يجب أن يتقلد السلطة التنفيذية رئيس للولايات المتحدة الأمريكية»، وربما كان يجب أن تتضمن العبارة التالية أيضًا «الذي سوف يكون مسئولًا عن الاتصال بباقي الحكومة». فقد أنشأ المؤسسون حكومة من أجزاء. ولم يكن من مفر لأن يكون الرئيس مسئولًا عن كل أجزاء الحكومة، باعتباره الزعيم الوحيد

المنتخب على مستوى البلاد ورئيس الفرع البيروقراطي. تمثل هذه الحقيقة وحدها، حافزًا للرئيس للانتباه إلى ما يحدث على امتداد الحكومة.

وأي حكومة أصبحت؟ يدرج «دليل حكومة الولايات المتحدة ٢٠٠٥-٢٠٠٦»، الوحدات التالية في الفرع التنفيذي (بخلاف المكتب التنفيذي للرئيس الذي سنناقشه لاحقًا): ١٥ وزارة، و٥٩ مؤسسة مستقلة وشركة حكومية، و٥١ مجلس إدارة ووكالة ولجنة، وأربع وكالات شبه رسمية، والعديد من المنظمات الثنائية ومتعددة الأطراف. وليست هذه الوكالات إلا قمة العديد من جبال الثلج. فتضم وزارة الدفاع، على سبيل المثال، ثلاث إدارات، واحدة لكل سلاح، و١٦ وكالة، والعديد من القيادات الميدانية والأنشطة. ويوجد في وزارة الأمن الداخلي التي أُنشئت حديثًا، مساعدان للوزير، وسبعة مديرين، ونائب للوزير، وخمسة وكلاء للوزير، وقائد لحرس السواحل. ويضم الفرع التنفيذي وحدات منظمية مستقلة للتجارة في الأسهم المستقبلية، وسلامة المنتجات، والفنون، والدراسات الثقافية، ورسوم البريد، وسلامة النقل، إذا أردنا ذكر القليل منها فحسب.

وتوظف المنظمات أشخاصًا، بل ملايين الأشخاص في حالة الحكومة القومية. ويبيّن الجدول (٥-١) عددهم. ويقترب العدد الإجمالي للموظفين الاتحاديين من مدنيين وعسكريين من ٤ ملايين. أي ما يقرب من عدد سكان مدينة لوس أنجلوس. ويبيّن الجدول (٥-١)، أيضًا، عدد المسئولين المنتخبين في واشنطن. لاحظ أن عدد المشرعين زاد نتيجة إضافة ولايات إلى مجلس الشيوخ، وزاد عدد أعضاء مجلس النواب حتى وصل إلى قمته عام ١٩١١ حيث بلغ ٤٣٥ عضوًا. وظل الجانب التنفيذي يقتصر على الرئيس ونائبه. وانظر، الآن،

إلى عدد الموظفين: ملايين يديرهم الرئيس ونائبه المنتخبان، وأكثر من ٣٠ ألفًا يديرهم المشرعون.

لكن ماذا تظن؟ انخفض بالفعل عدد الموظفين الاتحاديين في السنوات القليلة الماضية لعدة أسباب. أصبح المزيد من عمل الحكومة الاتحادية يُنفذ محليًّا أو على مستوى الولايات، في الوقت الحالي؛ حيث زاد عدد الموظفين بنحو ٤٠ في المائة في السنوات العشرين الماضية، (يقترب الآن من ٢٠ مليونًا). ويجري أيضًا التعاقد، حاليًّا، مع شركات خاصة لتضطلع بالعمل الذي كان ينفذه في السابق موظفو الحكومة. وأصبحت الخدمة العسكرية أيضًا طوعية (ليست إلزامية) و«عالية التقنية» في الوقت الحالي. وتقلل هذه التطورات من عدد الموظفين، لكنها تزيد قضايا الإدارة والمسئولية. قد تجري إحالة برامج اتحادية، مثل برنامج المساعدات الطبية «ميدي كيد» وبرنامج مكافحة الجريمة، إلى مستويات أدنى من الحكومة، إلا أن الرئيس سيظل مسئولًا عن النتائج.

وتبرر الكلفة أيضًا اهتمام الرئيس بعمليات الاتصال. فالأرقام هائلة، ويبدو أنها تتصاعد، على الرغم من جهود السيطرة على النفقات. ويقدم الجدول (٥-٢) إحصاء عن العقود الماضية القريبة. وأسهم العجز في الموازنة، الذي لم يكن من الممكن تصوره في السابق، في دين إجمالي بنسب أسطورية. والأرقام بمليارات الدولارات مما يعني أن كثيرًا من الأرقام مسجلة بتريليونات الدولارات. وتجاوزت بالفعل الأموال المتحصلة، حجم النفقات في عام ٢٠٠٠، وهو إنجاز ملحوظ يمثل الازدهار الاقتصادي في نهاية القرن. وواصل، على الرغم من هذا، إجمالي الدين الاتحادي تصاعده. وزادت الأموال المتحصلة بأكثر من ثلاثة أمثال، من عام ١٩٨٠ إلى عام ٢٠٠٤، لكن النفقات

جدول (٥-١): الموظفون الاتحاديون عام ٢٠٠٣.

الفرع		عدد الموظفين عام ٢٠٠٣
تنفيذيون: مدنيون		٢٦٧٧٢٩٤
تنفيذيون: عسكريون		١٠٤٥٠٦٧*
تشريعيون		٣١٢٩٧
قضائيون		٣٤٤٧٢
الإجمالي		٣٧٨٨١٣٠
المسئولون المنتخبون	عام ١٧٨٩	عام ٢٠٠٦
التنفيذيون	٢	٢
التشريعيون: النواب	٦٥ (١٣ ولاية)	٤٣٥ (٥٠ ولاية)
التشريعيون: الشيوخ	٢٦ (١٣ ولاية)	١٠٠ (٥٠ ولاية)
قضائيون	صفر	صفر

المصدر: نبذة إحصائية عن الولايات المتحدة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ (واشنطن العاصمة: مكتب الطباعة التابع للحكومة ٢٠٠٥)، ٣٢٢، ٣٣١.

* لعام ٢٠٠٢.

ارتفعت أربعة أمثال. غير أن النفقات كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، وهو معيار قياسي للاقتصاد، ظلت بالقرب من ٢٠ في المائة. والأكثر إزعاجًا، أن إجمالي الدين يتصاعد؛ حيث يواصل تصاعده إلى تريليونات الدولارات، ونما من ثلث إجمالي الناتج المحلي إلى الثلثين.

كم يكون التريليون؟ يصعب للغاية توضيح الأمر في مصطلحات بشرية؛ لكن شخصًا ما أحصى ذات مرة، وزن أوراق النقد بالدولار عندما

جدول (٥-٢): النفقات والعجز في الموازنة والدين (بمليارت الدولارات).

بنود الموازنة / العام	١٩٨٠	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠٠٤ (تقديريًا)
المتحصلات	٥١٧,١	١٠٣٢,٠	٢٠٢٥,٢	١٧٩٨,١
النفقات	٥٩٠,٩	١٢٥٣,٢	١٧٨٨,٨	٢٣١٣,٨
الفائض أو العجز	-٧٣,٨	-٢٢١,٢	+٢٣٦,٤	-٥٢٠,٧
نسبة النفقات إلى إجمالي الناتج المحلي	٢١,٧٪	٢١,٨٪	١٨,٤٪	٢٠,٢٪
إجمالي الدين الاتحادي	٩٠٩,٠	٣٢٠٦,٣	٥٦٢٨,٧	٧٤٨٦,٤
نسبة الدين من إجمالي الناتج المحلي	٣٣,٤٪	٥٥,٩٪	٥٨,٠٪	٦٥,٣٪

المصدر: نبذة إحصائية عن الولايات المتحدة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ (واشنطن العاصمة: مكتب الطباعة التابع للحكومة ٢٠٠٥)، ٣٠٨.

كان الدين ١,٥ تريليون فوجده يعادل مجموع وزن ١٥ حاملة طائرات و١٢ مدمرة وسفينتين حربيتين وسفينتين بحريتين متوسطتي الحجم و١٧ سفينة بحرية أصغر حجمًا. ويقترب إجمالي الدين من نحو ثمانية تريليونات دولار، عند كتابة هذا السطور. ونحن نتحدث عن مراقبي زيادة الوزن!

وتؤكد الأرقام في الجدول (٥-٢)، للأغراض الحالية، على مدى ضرورة تواصل الرؤساء مع الحكومة الدائمة في مسعاهم إلى ممارسة السلطة التنفيذية. فتمتلك البرامج القائمة قوة المنظمات التي تديرها،

والعملاء الذين تخدمهم. ويكون الرئيس الجديد متخلفًا بالفعل عن إيقاع جدول إدارة هذا الكيان الهائل. فقد وضع الرئيس الذي توشك ولايته على الانقضاء وفريق موظفيه، الموازنة، وأعدوا نفقات السنة المالية التالية وخطط الضرائب. لكن تأثير الإنفاق وتطبيق ما هو موجود في الدفاتر سيكونان في «مناوبة» الرئيس الجديد.

الاتصال بمن؟

مع من، أو مع ماذا يتعين على الرئيس أن يتصل؟ فمهما يكن من أمر المسئولية التي يتحملها الرؤساء عما يحدث، يتفاوت كثيرًا، في الحقيقة، مقدار ما يتمتع به الرئيس من توجيه وسيطرة في الأجزاء الأخرى في جهاز الحكم. ويستطيع الرؤساء في بعض الأجزاء تعيين الموظفين وفصلهم وإعادة التنظيم إلى حد ما، ولهم أن يمارسوا سلطة تتعلق بالموازنة. وتتمتع أجزاء أخرى بدرجات متباينة من الاستقلال لأسباب تتراوح بين مصدرها الخاص في الشرعية، وبين قوة دعم الجمهور أو المستفيدين من خدماتها. وتتدرج الفئات ـ من أقصى درجة لسيطرة البيت الأبيض إلى أقل درجة ـ كالتالي: الوزارات والوكالات الأخرى التي ترتبط فيها التعيينات بامتداد فترة ولاية الرئيس، أو تكون تلك التعيينات خاضعة لنطاق سيطرته، ثم الوكالات المستقلة التي تتداخل فترات ولايتها مع ولاية الرئيس أو تتجاوزها، والفروع الأخرى من الحكومة القومية، ووسائل الإعلام، والحكومات الأخرى والمنظمات الدولية.

إدارات الوزارة والوكالات الرئيسة

من المسلّم به بصفة عامة، أن الرؤساء لهم الحق في إدارة الإدارات

والوكالات الكبيرة. ويتمتع الرؤساء، على كل حال، بقاعدة الذهب للشرعية، في إطار ديمقراطي ـ وهي انتخابهم. فيعين الرؤساء الوزراء والمديرين ورؤساء العمل الذين يتوقع منهم، من ثَمَّ، تنفيذ تفضيلات السياسة الرئاسية. ويستخدم الرئيس السيطرة المركزية على الموازنة وإفساح الطريق أمام التمهيد للبرامج، كعوامل تعزيزية لتنفيذ قراراته. ويمكن الإطاحة بالذين يفشلون في إرضاء الرئيس. ومن الأمثلة القريبة زمنيًا، وزير الدفاع «ليز أسبين» الذي أقاله الرئيس «كلينتون» في فترة مبكرة من رئاسته، ووزير المالية «بول أونيل» الذي أقاله الرئيس «چورج دبليو. بوش».

اللجان المستقلة

أسس الكونجرس عدة لجان لمجالات السياسة، أُعتبر أنه من الأفضل أن تكون بمنأى عن التأثير الحزبي. ويعالج معظمها القضايا الاقتصادية والتنظمية: تبادل الأوراق المالية، والمصارف، ومعدلات الفائدة، والتجارة، والشحن، والاتصالات، وعلاقات العمل. ويأتي في قمة هذا نظام الاحتياطي الاتحادي لتأثيره في قرارات معدلات الفائدة على الاقتصاد. يقوم الرؤساء بالتعيينات، لكنهم لا يطيحون، عادة، بالمسئولين الرقابيين الذين تتداخل فترات ولايتهم مع الولاية الرئاسية؛ مما يوفر استمرارية تتجاوز، عادة، فترة الولاية الواحدة التي مدتها أربعة أعوام للرئيس. يستلزم الأمر تمثيلًا لكلا الحزبيْن في هذه الأجهزة الرقابية، بما لا يسمح بأن تكون لأي من الحزبيْن ميزة على الآخر. ويستطيع الرؤساء أن يؤثروا في السياسة من خلال تعييناتهم، لكن التهديدات الأكبر لاستقلالهم، غالبًا، تكون نتيجة تفضيلهم للمجالات ذاتها التي كلفوا بتنظيمها.

الفروع الأخرى

تمثل فترة الولاية التي تمتد مدى الحياة بالنسبة إلى القضاة القاعدة الأساسية لاستقلال القضاء، ويدعم ذلك الاعتقاد الشائع بأن المسئولين المنتخبين يجب ألا يؤثروا في قرارات المحاكم المنفردة. وتتاح للرؤساء فرصة التأثير في سير المحاكم من خلال امتيازهم الدستوري في تعيين القضاة، كما يستطيع ذلك أعضاء مجلس الشيوخ من خلال عملية «المشورة والموافقة» في المجلس. وتصاعد النزاع، في العقود القليلة الماضية، بشأن التعيينات في المحاكم الاتحادية، مع تكرار وجود حكومة يتقاسمها الحزبان وهوامش ضئيلة للتأييد. وأتيحت للرؤساء الجمهوريين، منذ عام ١٩٦٨، أغلب الفرص، بفارق كبير، للقيام بالتعيينات في القضاء؛ حيث احتلوا البيت الأبيض لمدة ٢٨ عامًا من ٤٠ عامًا، خلال الفترة (١٩٦٨-٢٠٠٨). وتحول، في كثير من الحالات، موقف قضاة كان يفترض أنهم ينتمون إلى طائفة فكرية معينة، إلى موقف مختلف تمامًا، (في المحكمة العليا، على سبيل المثال، كان يُعتقد أن «بيرون وايت»، الذي عينه «كينيدي»، معتدلًا إلى ليبرالي، إلا أنه أدى خدمته على أنه قاض معتدل إلى محافظ، بينما «چون بول ستيفنس» الذي عينه «فورد»، و«ديڤيد سوتر» الذي عينه «بوش الأب»، كانا على العكس تمامًا).

ولا يُتوقع أن يتوقف الرؤساء عن التأثير في الكونجرس. يكمن التحدي، بالأحرى، في إقامة اتصالات مع منظمات معقدة ومختلفة في مجلسي الشيوخ والنواب. وتعكس اللجان واللجان الفرعية في كلا المجلسيْن، صورة تقريبية للهيكل البرنامجي في الهيئة التنفيذية، (على سبيل المثال، وزارة الدفاع ولجان القوات المسلحة في مجلسي الشيوخ والنواب). وتقوم العلاقات بالفعل، لذلك، بين

الوزارات ولجانها النظيرة، وهما ضلعان من ثلاثة أضلاع لما أُطلق عليه «المثلث الصغير المريح»، (والضلع الثالث هو القطاع الخاص ومصالح المستفيدين الذين يتأثرون بالقضية محل الاهتمام). ويتعين على الرؤساء، المهتمين بشكل ما بتغيير السياسة، أن يعثروا على سبيل لتجاوز هذا التلازم الدائم، من خلال تطوير علاقات وثيقة مع المُشَرِّعين، (لتتضمن فريق العمل الدائم في اللجان واللجان الفرعية).

وتكتسب الحاجة لتطوير علاقات قوية مع زعماء الأحزاب الأهمية نفسها، بما في ذلك معرفة ما يحتاجه هؤلاء الزعماء في سبيل دعم البيت الأبيض لحشد الأغلبية لتشريع معين. ولا تكون من نصيب حزب الرئيس في الكونجرس، في بعض الحالات، إلا سنوات من الصراع السياسي مع رئيس حزب المعارضة. فعندما أدى «كيندي» و«كلينتون» اليمين الدستورية، على سبيل المثال، كان الديمقراطيون يمثلون الأغلبية في مجلسي الشيوخ والنواب على مدار ستة أعوام في رئاسة كل من «أيزنهاور» و«ريجان» و«بوش الأب». وكان الجمهوريون، في المقابل، يمثلون الأغلبية في مجلسي الشيوخ والنواب على مدار ستة أعوام، في رئاسة «كلينتون» عندما دخل «بوش الابن» البيت الأبيض. وتعين على أعضاء حزب الرئيس في الكونجرس أن يصبحوا من المؤيدين، بعد أن شحذوا مهاراتهم في معارضة البيت الأبيض وهي عملية تحول ليست سهلة دائمًا، لكن قد ييسرها فريق رئاسي بارع.

وسائل الإعلام

يوجد توتر دائم بين مؤسستيْن حيويتيْن: الرئاسة والصحافة. «ينحى كل الرؤساء عاجلًا أو آجلًا باللائمة في المشكلات على وسائل الإعلام، وهم على حق. فالصحافة والرئيس مرتبطان بعداء طبيعي. إذ أنهما بحاجة

إلى أحدهما الآخر، ويرفضان هـذا»[1]. وتتنافس المؤسستان بشكل طبيعي، بل تتصارعان. فالرؤساء ممثلون عن الشعب بفضل انتخابهم. ويعتقد الصحفيون أن من واجبهم المهني، بل الدستوري، بموجب التعديل الأول، أن يخبروا الناس بأعمال الرئاسة. ولا يوجد إلا القليل من العلاقات الحساسة الأخرى في الممارسة السياسة القومية. ويمثل السلك الصحفي في البيت الأبيض مجموعة من الصحفيين في الصحافة الإلكترونية والمطبوعة الذين يعملون في منزل الرئيس، ويغطون جدول سفر الرئيس. ويقدم الإعلام في البيت الأبيض إفادات صحفية يومية، ويدير منافذ أخرى لإعلام الجمهور بشأن قرارات السياسة القومية. وأصبح السكرتير الصحفي متحدثًا مألوفًا باسم قرارات السياسة الرئاسية.

الحكومات الأخرى

ترتبط الحكومة الاتحادية، بطريقة معقدة، بأجهزة الحكم في الولايات الخمسين وآلاف الإدارات المحلية. ووفق ما ذكره مكتب الإحصاء عام ٢٠٠٢، هناك ما يزيد على ٨٧٥٠٠ وحدة حكومية محلية، (مقاطعة وبلدية ودائرة ومنطقة خاصة)، وهو رقم كبير يتلقى أموالًا اتحادية وينفقها.

وبلغ إجمالي المنح الاتحادية، في صورة مساعدات عام ٢٠٠٣، للولايات والحكومات المحلية، ما يقرب من ٤٠٠ مليار دولار، أي ما يقرب من ثلث مجموع نفقات هذه الإدارات. وذهب أكثر من ٨٥ في المائة من هذه الأموال إلى برامج المساعدات الطبية «ميدي كيد» وتأمين الدخل، والنقل، والتعليم ـ وهي برامج في صميم حكم الولايات والمحليات. ويتزايد الإنفاق على بعض البرامج بمعدلات مزعجة:

فارتفعت المنح لبرنامج المساعدات الطبية «ميدي كيد» من ١٤ مليارًا عام ١٩٨٠ إلى ١٦١ مليارًا عام ٢٠٠٣، وارتفعت المنح لبرنامج تأمين الدخل من ١٨ مليارًا إلى ٨٦ مليارًا في الفترة نفسها.

ويتعين على الرؤساء الذين يريدون تقليص أو إصلاح هذه البرامج، أن يخططوا بحذر، آخذين في الاعتبار استثمار الحكومة الاتحادية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الولايات والمحليات. ويتعين عليهم أن يستفيدوا من فرصة الاتصالات بين الإدارات الاتحادية والحكومات التي تدير بالفعل البرامج، في الإعداد لمقترحات من أجل التغيير. وعليهم أن يتوقعوا، أن أعضاء الكونجرس، الذين انتخب جميعهم من الولايات والدوائر الانتخابية، سينتبهون إلى تأثيرات الإصلاحات. وقد تكون الحكومة، عند هذا المستوى، في الحقيقة، شخصية جدًّا بالنسبة إلى الأفراد والأسر؛ حيث يكون رد فعلهم على التعديلات نتيجة متوقعة، وغالبًا ما تكون في صورة مقاومة. ويتصل بهذا الشأن، أن الرؤساء الذين كانوا حكام ولايات، وهم أربعة رؤساء من خمسة في الفترة من ١٩٧٦ إلى ٢٠٠٨، يكونون، حساسين، على الأرجح، لهذه الاحتياجات.

وينتهج الاتصال بالحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية، نظامًا مختلفًا. وتقيم عدة وزارات، (وبخاصة، التجارة والدفاع والعمل والخزانة)، اتصالات بشكل منتظم مع نظيراتها في الدول الأخرى. لكن وزارة الخارجية الأمريكية هي الوكالة صاحبة الصدارة في إقامة العلاقات خارج الولايات المتحدة. ويعين الرؤساء السفراء الذين يصبحون ممثليهم الشخصيين، لكن معظم الذين يشغلون وظائف في السفارات وفي البعثات الدبلوماسية الأخرى حول العالم، هم موظفو الخدمة الخارجية وفي كل موقع يُعين رئيس للبعثة. وتقيم الدول

الأخرى، بالمثل، سفارات في «واشنطن» لتكون مكانًا، في الأساس، للاتصال مع الولايات المتحدة.

ووزارة الخارجية هي الوكالة المسئولة، أيضًا، عن استمرار علاقاتنا بالمنظمات الدولية؛ حيث تعمل من خلال مكتب شئون المنظمات الدولية التابع لها. ويقع مقر الممثل الدائم للأمم المتحدة في بعثة الولايات المتحدة في نيويورك، ويعمل بالتوافق مع وزير الخارجية الأمريكي.

ويتمثل تواصل الرئيس مع هذه المنظمات والفروع والحكومات، كما هو واضح، من خلال التعيينات. لكن التوترات بين المعينين من الخارج والبيروقراطيين الذين يعملون منذ فترة طويلة في الداخل، أمر شائع ومفهوم. وتقع الخلافات، في الغالب، بين الخبراء والسياسيين.

ويتعلم البيروقراطيون أن يخدموا الرؤساء ومساعديهم. ويتمثل التحدي أمام الرؤساء، في الاستفادة من الخبرة البيروقراطية، في صياغة برامجهم والترويج لها. وقد يكون إنجاز هذا الهدف صعبًا على نحو خاص، في السياسة الخارجية، وفي السياسة الأمنية القومية. ويكون موقع البيروقراطية المحلية، في الغالب، داخل الولايات المتحدة، بينما موقع البيروقراطية الخارجية والمتعلقة بالأمن القومي في الولايات المتحدة وفي أنحاء العالم. وتثور، نمطيًّا، بالإضافة إلى هذا، خلافات في التوجه والأسلوب، بين الدبلوماسيين والعسكريين؛ مما يخلق صيغة إضافية من التوتر، على الرئيس أن يتدبرها.

هل يمكن الاضطلاع بها؟

«تتمثل الحقيقة العارية في أنه لم يستطع رئيس في العصور الحديثة

أن يدير الفرع التنفيذي بشكل كامل... بالإضافة إلى هذا، يفشل الرؤساء كمديرين لأنهم يبدون قليلًا من الرغبة للاضطلاع بالمهمة، وأن اهتمامهم يكمن في مكان آخر»[٢] ويضيف هذا التحليل، الذي طرحه طالب بارز للإدارة العامة، عنصرًا آخر: هل الرؤساء مستعدون بالفعل للقيام بفعالية بمهمة الرئيس التنفيذي؟

وجرى الاعتراف رسميًا، في عام ١٩٣٧، بمشكلة إمداد الرئيس بالمزيد من المساعدة، في تقرير لجنة الرئيس للإدارة الإدارية. وجاء في خلاصة التقرير: «الرئيس في حاجة إلى مساعدة»[٣] وأُنشئ المكتب التنفيذي للرئيس بعد ذلك بعامين. وتمخض هذا العمل، في جوهره، عن مقر مؤسسي لوحدات تسهل جمع المعلومات والسيطرة على السياسة. وتحتم، مع مرور الزمن، أن يتوسع المكتب التنفيذي للرئيس في وظائفه وموظفيه؛ فقد أُنشئ، مثل البيروقراطية، من أجل السيطرة. وتحول العدد القليل من المستشارين في المكتب إلى مئات كثيرة من الموظفين المنظمين في مجالات السياسة الرئيسة التي تمثلها برامج الحكومة الاتحادية. ويُعد المكتب التنفيذي للرئيس في الوقت الحالي نموذجًا مصغرًا للفرع التنفيذي الدائم.

ويبين الجدول (٥-٣) الوحدات المنظمية في المكتب التنفيذي للرئيس في رئاسة «بوش الابن». ولاحظ أن وحدتيْن فقط كانتا جزءًا من المكتب في عام ١٩٣٩ ـ مكتب البيت الأبيض ومكتب الإدارة والموازنة (كان يطلق عليه في ذلك الوقت مكتب الموازنة[٤]) وأُنشئ مجلسان بالغا الأهمية، على الفور، في الفترة التالية للحرب العالمية الثانية: مجلس المستشارين الاقتصاديين ومجلس الأمن القومي. وأُنشئت الوحدات الست الباقية بدءًا من عام ١٩٦٣.

جدول (٥-٣): المكتب التنفيذي للرئيس عام ٢٠٠٦.

الوحدة	إنشاؤها بموجب	عام
مكتب البيت الأبيض	قرار تنفيذي	١٩٣٩
مكتب نائب الرئيس	قرار دستوري	في الستينيات والسبعينيات، نما عدد الموظفين
مجلس المستشارين الاقتصاديين	قانون للعمل	١٩٤٦
مجلس الجودة البيئية	القانون القومي لحماية البيئة	١٩٦٩
مجلس الأمن القومي	قانون الأمن القومي	١٩٤٧
مكتب الإدارة	قرار تنفيذي	١٩٧٧
مكتب الإدارة والموازنة	خطة رقم ١ لإعادة التنظيم (كان يعرف باسم مكتب الموازنة)	١٩٣٩
مكتب السياسة القومية لمكافحة المخدرات	القانون القومي لمكافحة المخدرات	١٩٨٨
مكتب تطوير السياسة		
ـ مجلس السياسة الداخلي	قرار تنفيذي	١٩٩٣
ـ المجلس الاقتصادي القومي	قرار تنفيذي	١٩٩٣
مكتب سياسة العلم والتكنولوچيا	المنظمة القومية لسياسة العلم والتكنولوچيا وقانون الأولويات	١٩٧١

تابع جدول (٥-٣)

الوحدة	إنشاؤها بموجب	عام
مكتب ممثل التجارة الأمريكية	قرار تنفيذي	١٩٦٣

المصدر: دليل حكومة الولايات المتحدة ٢٠٠٦ ـ ٢٠٠٦ (مكتب الطباعة التابع للحكومة ٢٠٠٥)، ٨٥ ـ ٩٨.

وتتضمن مجالات السياسة الرئيسة التي تغطيها وحدات المكتب التنفيذي للرئيس: الاقتصاد، والأمن القومي، والسياسة الخارجية، والتجارة، وقضايا البيئة، والعلم والتكنولوجيا، وجدول الأعمال المحلي، والموازنة. وتقوم الوحدات بعدة وظائف. بعضها استشاري فقط، (مجلس المستشارين الاقتصاديين، ومجلس الجودة البيئية، ومكتب سياسة العلم والتكنولوجيا)، وتضطلع وحدات أخرى بمسئولية تنسيق قرارات السياسة الرئيسة، (مجلس الأمن القومي، ومجلس السياسة الداخلية، والمجلس الاقتصادي القومي). وتختص وحدتان بوظيفة صناعة السياسة: مكتب السياسة القومية لمكافحة المخدرات، ومكتب ممثل التجارة الأمريكي. ويقوم مكتب الإدارة، في الأساس، بوظائف التدبير المنزلي.

ويتبقى مكتب الإدارة والموازنة ومكتب البيت الأبيض، وهما أهم وحدتين على الإطلاق، (سيحظى مكتب نائب الرئيس بمعالجة منفصلة أدناه). ومكتب الإدارة والموازنة هو بمنزلة وكالة رفيعة المستوى في التنسيق. فهو يضطلع بقائمة وظائف هائلة: يعد الموازنة ويشرف عليها، ويراجع فعالية الحكومة ويوصي بتعديلات منظمية، ويجيز الاقتراحات

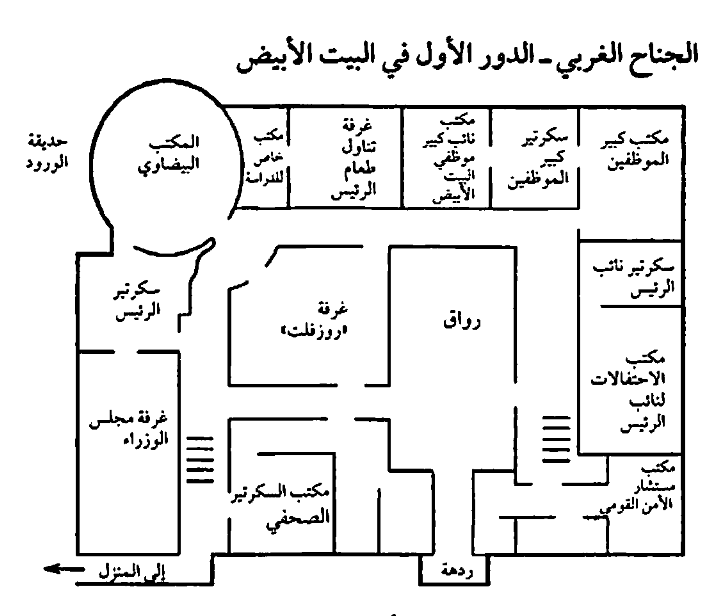
التشريعية من الإدارات والوكالات، ويقيِّم أداء الحكومة، ويطور مقترحات الإصلاح التنظيمي(٥). وقد نصحتُ الكثير من الطلبة بأن عليهم، إذا أرادوا أن يكون لهم نفوذ في الحكومة، أن يعملوا في مكتب الإدارة والموازنة.

وتتفاوت درجة اعتماد الرؤساء على مكتب الإدارة والموازنة، لكن لا أحد منهم يعتقد أن الرئاسة يمكن أن تعمل بفاعلية دون خبرة المكتب وسعة اطلاعه. ويمتلك الكونجرس، منذ عام ١٩٧٤، وكالة نظيرة، هي مكتب الموازنة في الكونجرس ولجنتا الموازنة في مجلسي النواب والشيوخ. ويسرت هذه التطورات الاتصالات بين الفروع في هذه الوظيفة الحيوية.

الدائرة الداخلية

يمثل مكتب البيت الأبيض الدائرة الداخلية للمعاونين الذين يعتمد عليهم الرئيس في النصح والمشورة في داخل البيت الأبيض. ويشكل هؤلاء الأشخاص «الفريق» الذي يثق به الرئيس؛ لأنهم، في الغالب، خاضوا حرب الانتخابات أو عملوا مع الرئيس في السابق، أو كلا الأمريْن معًا. ويجب على الكثير منهم أن يأتي إلى واشنطن مع الرئيس، على سبيل المثال، جاء أفراد من ولاية چورچيا بصحبة حاكمها الرئيس «كارتر»، وقدم أفراد من ولاية كاليفورنيا بصحبة «ريجان»، وأتى أفراد من أركنسو مع الرئيس «كلينتون»، وأفراد من تكساس مع الرئيس «بوش الابن». ويكون هؤلاء المعاونون، في أحسن الأحوال، أقرب إلى طريقة تفكير الرؤساء الذين يخدمونهم ويفهمون أبرز اهتمامات رئيسهم. وفي أسوأ الأحوال، يكونون متعجرفين، ويدعون أنهم «يعرفون كل شيء» ويخدمون الرئيس والبلاد بطريقة سيئة.

ويستطيع التقارب في الهوية مع الرئيس أن يحمي السلطة الرئاسية، من خلال جعل الموظفين حساسين للتأثيرات المستقبلية للقرارات الحالية.



(٥-١): الجناح الغربي من البيت الأبيض الذي يعمل فيه الرئيس ودائرته الداخلية (GlobalSecurity.org)

وأكثر المعاونين تأثيرًا أولئك الذين يُحذرون بقدر ما يقدمون المعلومات. فمنصب الرئيس على الرغم من مكانته الرفيعة، لا يجعل محتله هو الأسمى. ويستطيع فريق الموظفين، لذلك، أن يقدموا المساعدة، بشكل هائل من خلال انتقاداتهم وتحليلاتهم. وأقل الأشخاص قدرة على المساعدة، أولئك الموظفون الذين يعملون لصالحهم الشخصي.

يقدم الجدول (٥-٤) ملخصًا لترتيب الوظائف المعاصرة في مكتب البيت الأبيض. ويتمتع الرئيس بحرية واسعة في تقرير كيفية تنظيم العمليات في البيت الأبيض. وفضل البعض، مثل «كينيدي» و«كارتر»، السماح بإمكانية دخول مُيَسَّرة إلى المكتب البيضاوي، غير راغبين في أن

يكون لهم كبير موظفين. وفضل آخرون، مثل «أيزنهاور» و«نيكسون»، مزيدًا من التحكم من خلال كبير موظفين. وعمل «ريجان»، في بداية الأمر، مع «ثلاثي»، وكان «جيمس بيكر» كبير الموظفين، على الرغم من أنه كان أحد الثلاثة. وأراد «كلينتون» و«بوش الأب» و«بوش الابن» الأمرين معًا، كبير موظفين والسماح بدخول حقيقي للمعاونين الآخرين[٦].

وسوف تتفاوت القضايا السياسية التي ستعرض على مكتب البيت الأبيض، بحسب جدول الأعمال القومي وتفضيلات الرئيس. ولاحظ أنه في رئاسة «بوش الابن»، (انظر الجدول(٥-٤))، حظيت قضايا الأمن الداخلي والمبادرات القائمة على أساس العقيدة والجاليات، بمواقع متقدمة في مكتب البيت الأبيض. وكانت مراجعة أو «إعادة ابتكار الحكومة» من أولويات «كلينتون». وأراد «ليندون چونسون» أن يحتل برنامج مكافحة الفقر موقعًا في البيت الأبيض كغرض خاص يركز عليه. ويحتل الأمن القومي، بالطبع، موقعًا أساسيًّا لدى جميع الدوائر الداخلية.

أما وظائف الإدارة فهي أقل تنوعًا، على الرغم من الاستمرار في توسعها. وتقع المسئولية على عاتق الكثير من هؤلاء المعاونين في إقامة الاتصالات، التي يتناولها موضوع هذا الفصل، واستمرارها. وبخلاف وظائف الإدارة الداخلية، (على سبيل المثال، كبير الموظفين، وسكرتير الموظفين والأفراد)، تتطلب غالبية الأنشطة اتصالات: بالهيئة التشريعية، ووسائل الإعلام، ومجلس الوزراء، وإدارات الولايات والمحليات. ويمكن، في الحقيقة، وصف كثير مما يقوم به مكتب البيت الأبيض بأنه «اتصالات». ويعمل الرؤساء على تدشين الاتصالات والمحادثات ومواصلتها مع الجمهور العام والحكومة، وهي مهمة تزداد تعقيدًا بسبب التغييرات الكبيرة في كيفية نقل المعلومات وتلقيها.

جدول (٥-٤): مناصب الموظفين في مكتب البيت الأبيض عام ٢٠٠٦.

المنصب والمجال	العدد	المسئوليات
مساعد للرئيس (إدارة)	٩	كبير موظفي البيت الأبيض ونائبه (٢)وسكرتير الصحافة، وسكرتير الموظفين، ومسئولون عن الاتصالات، والشئون التشريعية، والأفراد، وكتابة الخطب.
مساعد للرئيس (خاص)	١	كبير موظفي نائب الرئيس.
مساعد للرئيس (سياسة)	٥	الأمن القومي (٢)، المبادرات القائمة على أساس العقيدة والجاليات، الأمن الداخلي، التخطيط السياسي والاستراتيجي.
مستشار قانوني (قانون)	١	الشئون القانونية.
مستشار (عام)	١	مستشار عام.
نائب مساعد للرئيس (إدارة)	١٢	مستشار لكبير الموظفين، إجراء الاتصالات، سياسة الاتصالات والتخطيط، نائب لمستشار كبير، التعيينات والتنظيم، التطوير، الشئون السياسية، الاتصال مع الجمهور، والشئون ما بين الإدارات، الشئون التشريعية (٢)، عمليات المكتب البيضاوي.
نائب مساعد للرئيس (خاص)	١	كبير موظفين للسيدة الأولى.

تابع جدول (٥-٤)

المنصب والمجال	العدد	المسئوليات
نائب مساعد للرئيس (سياسة)	٣	الأمن القومي، المبادرات الاستراتيجية، رابطة الحرية(*)
مساعد خاص للرئيس (الإدارة)	٣	شئون وسائل الإعلام، سكرتير اجتماعي، الاتصال بمجلس الوزراء.

المصدر: بيانات جمعت من «دليل الحكومة الأمريكية ٢٠٠٥-٢٠٠٦» (واشنطن العاصمة: مكتب الطباعة التابع للحكومة٢٠٠٥) ٨٦-٨٧

(*) «رابطة الحرية» (Corps Freedom): هي مجلس أُنشئ في ٣٠ من يناير عام ٢٠٠٢؛ ليعمل على تشجيع الأمريكيين على العمل التطوعي ـ المترجم.

ويكون للرؤساء، في أحيان كثيرة، مستشارون خاصون لا ينم منصبهم الرسمي عن النفوذ الذي يمارسه مثل هؤلاء الأشخاص. وتكون نصائح هؤلاء الثقات ذات توجه سياسي أكثر من كونها تمثل توجه السياسة، لكن يصعب، في الغالب، الفصل بين الاثنيْن. وجعل التقدم، في الآونة الأخيرة، في استطلاعات الرأي وفي الصيغ الأخرى من الاتصالات السياسية، هذه المناصب أكثر تخصصًا عن الماضي. فبعد أن سيطر الجمهوريون على الكونجرس عام ١٩٩٤، التمس الرئيس «كلينتون» العون من «ديك موريس»، وهو مستشار سياسي عمل معه في الماضي. وكان دور «موريس» في البداية سرًّا، حتى لموظفي البيت الأبيض الآخرين. وأصبح «موريس» شخصية مثيرة للجدل، عندما كُشف دوره، فيما بعد، ورأى بعض الموظفين في البيت الأبيض أنه يعرقل عملهم[٧].

ولم يخف أبدًا منصب ولا تأثير «كارل روف» في رئاسة «بوش الابن». فمن المسلّم به، أنه المهندس السياسي الرئيس لحملة انتخاب «بوش» وإعادة انتخابه وعُين، في الفترة الرئاسية الثانية، نائبًا لكبير الموظفين في مكتب البيت الأبيض وهو منصب له تأثير في السياسة والممارسة السياسية.

نائب الرئيس

يقوم الرئيس بأول تعيين له في الحكومة قبل فوزه بالمنصب. فيختار رفيقًا في السباق الانتخابي ليكون نائبًا له. وتمثلت الوظيفة الرئيسة لنائب الرئيس، في أغلب فترات التاريخ، في أن يكون مستعدًا للاضطلاع بمهام الرئاسة في حالة موت الرئيس أو عجزه عن العمل أو إقالته من المنصب أو استقالته. ويرى كثيرون أنه يستحسن أن يكون لقب نائب الرئيس: «النائب المحجوب». اختبر نفسك: من هو أول نائب لـ«فرانكلين روزفلت»؟ ومن كان نائب «وودرو ويلسون»؟ (راجع الملحق كي تجيب عن الأسئلة). واحتل، على الرغم من هذا، تسعة نواب منصب الرئيس، خمسة منهم رشحوا أنفسهم فيما بعد لفترة ولاية كاملة، وفاز أربعة منهم بالانتخابات.

لا يعتزم الرؤساء أن يتركوا المنصب كرهًا؛ لذا اختاروا، في الماضي، نوابًا رغبة منهم، في الغالب، في أن يساعدوهم على إمكان الفوز بالانتخابات، أكثر من رغبتهم في أن يساعدوهم على الحكم فيما بعد. وجرت الممارسة في الآونة الأخيرة، على أية حال، على الاعتراف بالفائدة المحتملة من نائب الرئيس، بمجرد أن يدخل البيت الأبيض، في الغالب، لتعزيز نقاط الضعف الرئاسية. فلم يمتلك «كارتر»، على سبيل المثال، خبرة في «واشنطن»، ولا في الكونجرس، فاختار سناتور مخضرمًا يحظى باحترام، هو «والتر

موندیل»، ليخوض الانتخابات إلى جانبه كنائب. واختار «ريجان»، الذي كان يفتقر إلى الخبرة في مجال السياسة الخارجية، دبلوماسيًّا محنكًا هو «چورج إتش. دبليو. بوش». واحتاج كل من «كلينتون» و«چورچ بوش الابن»، مثل «كارتر»، إلى مساعدة في الكونجرس وفي مواقع أخرى في واشنطن. واختار «كلينتون» لذلك «آل جور» الذي خدم في مجلسي النواب والشيوخ. واختار «بوش الابن» «ريتشارد تشيني» الذي جعله عمله في مجلس النواب وفي البيت الأبيض كبيرًا للموظفين في رئاسة «فورد»، ووزيرًا للدفاع، واحدًا من نواب الرئيس الأوسع خبرة في التاريخ.

وساعد نائب الرئيس، في كل حالة من هذه الحالات، الرئيس على إجراء اتصالات بالكونجرس والجهاز البيروقراطي. وتمخض



(٥-٢): الرئيس «ريجان» يتناول الغداء مع نائبه «بوش الأب» وهي مناسبة اعتيادية للاستشارة. (إدارة الأرشيف والسجلات القومية [رقم ١٩٨٥٩١])

هذا الدور الأكبر في الحكم عن ظهور فريق موظفين أكبر وأكثر تفصيلًا لنائب الرئيس، وقد أصبح هذا الفريق، حاليًا، أكبر حجمًا من فريق موظفي الرئيس في الفترة التالية مباشرة للحرب العالمية الثانية. وضم فريق الموظفين التابعين لنائب الرئيس «تشيني» في عام ٢٠٠٥ المناصب التالية:

كبير موظفين ونائبه.

وكبير موظفين للسيد «تشيني».

وخمسة مساعدين لنائب الرئيس.

أحدهم مستشار، والثاني نائب نائب مساعد أساسي لشئون الأمن القومي، والثالث سكرتير صحفي، والرابع مدير مراسلة.

ونائبان لمساعدي نائب الرئيس[٨].

ويمثل طموح نائب الرئيس في أن يصبح رئيسًا، أحد الاعتبارات في تعزيز مشاركته بفاعلية في منصبه. فقد أصبح من المعتاد، في أغلب الحالات، بعد الحرب العالمية الثانية، أن يرشح النواب أنفسهم للرئاسة. وباستبعاد أولئك الذين حلوا محل الرئيس («چونسون» و«فورد»)، تتضمن قائمة الذين رشحوا أنفسهم لمنصب الرئيس، بعد أن عملوا في منصب النائب، «نيكسون» (١٩٦٠)، و«همفري» (١٩٦٨)، و«بوش الأب» (١٩٨٨)، و«آل جور» (٢٠٠٠)، و«موندال» (١٩٧٦)، و«كويل» (٢٠٠٠). ورشح «نيكسون» نفسه مرة أخرى (١٩٦٨)، ولم يفز «كويل» بالترشيح عام ٢٠٠٠. ولم يفز من بين هؤلاء النواب بمنصب الرئيس إلا «بوش الأب»، وفاز «نيكسون» في مسعاه الثاني.

وقدم «ريتشارد إ. نويشتات» الأستاذ في جامعة هارفارد بعض «القواعد الإرشادية» لتلميذه السابق «آل جور» الذي كان يخوض الانتخابات في ذلك الوقت على منصب نائب الرئيس، في اعتراف بتفرد العلاقة بين الرئيس ونائبه. وكان من بين أقرب هذه القواعد صلة بالموضوع ما يلي:

١ ـ يُذكر النائب الرئيس بموته، والرئيس يُذكر النائب باعتماده.

٢ ـ يعيش موظفو البيت الأبيض في الحاضر، أما موظفو نائب الرئيس فيعيشون في المستقبل.

٣ ـ لا يمكن إقالة نائب الرئيس، لكن بوسع الرئيس أن يتجاهله أو يهمشه، وإذا فعل الرئيس ذلك، فسيفعل الموظفون ذلك أيضًا ـ بجرأة نسبية.

٤ ـ الأكثر إحباطًا من التجاهل هو الاستماع للنصح والتفكير فيه دون الأخذ به[٩].

وكانت علاقات العمل، في الآونة الأخيرة، بين الرؤساء ونوابهم، قوية للغاية ومثمرة. ويُحتمل أن تكون لدى معظم نواب الرئيس في المستقبل طموحات في الرئاسة. فهم يحتلون موقعًا رائعًا، في المقام الأول، لمراقبة الطريقة التي كانوا قد يديرون بها القرار، والتفكير فيه. لكن نائب الرئيس «ريتشارد تشيني» الذي تحمل أكثر المسئوليات، في العقود القريبة، أعلن سلفًا أنه لا يعتزم ترشيح نفسه لمنصب الرئيس.

الفرع الرئاسي

لا محيص من تكرار الوظائف التي تقوم بها جهات أخرى، في

مساعي موظفي البيت الأبيض للاتصال بالحكومة الدائمة لتنسيق السياسة والممارسة السياسية. ويحتاج المكتب التنفيذي للرئيس إلى فريق عمل محنك وخبير ببرامج الحكومة؛ مما يُشير إلى ضرورة إجراء تبديل طفيف في الموظفين. وسوف يحتاج أيضًا مكتب البيت الأبيض، باعتباره منظمة تشكلت لتكون للرئيس بوصفه فردًا، إلى فريق خاص به في السياسة وموظفين جاهزين للعمل ـ وكما تم التعبير عن ذلك بقوة في «رجل الموسيقى»(*) ـ جميعهم «بحاجة إلى أن يعرفوا المنظمة».

ولاحظ «نيلسون دبليو. پولسبي» أن إقامة مؤسسة لهذه «المساعدة» للرئيس أنتج فرعًا رئاسيًّا «منفصلًا بخلاف الفرع التنفيذي»[10]. وما يتمخض الأمر عنه ليس بالضبط تسلسلًا قياديًّا، كما هي الحال في الجيش. بل بالأحرى اتصالات تتخذ صورة تنسيق مركز يؤيد سياسة الرئيس وتفضيلاته السياسية.

وقد يؤدي عمل موظفي البيت الأبيض هذا إلى صراع وتداخل مع جهود الأشخاص الذين عينهم الرئيس في الوزارات والوكالات الأخرى، وأيضًا مع البيروقراطيين في هذه الوحدات. وقد تتطور المنافسة، كما هي الحال في أي منظمة موسعة، وسط الموظفين لصالح المدير. وشبه «چورچ إ. ريدي» الذي عمل سكرتيرًا صحفيًّا في رئاسة «چونسون» آليات عمل موظفي البيت الأبيض «بحياة حظيرة الدواجن؛ حيث إنها تبين، بشكل بالغ الوضوح، عند دراستها، التراتبية السيادية بين الدواجن في الحظيرة»[11].

(*) «The Music Man» وهو عرض مسرحي غنائي من تأليف «ميرديث ويلسون» ـ المترجم.

ولا يحتاج المرء أن يقبل الصورة غير المستساغة بالأحرى، والنابضة بالحياة التي رسمها «ريدي» ليفهم المخاطر التي تحاصر الرؤساء حتى يضمنوا أن هذا الفرع الرئاسي يعمل لصالحهم وليس لمجرد خدمة طموحات الموظفين، أو اعتراض سبيل فعالية الحكم. وقد يكون العمل في خدمة الرئيس، دون شك، خبرة مهمة ذات ثقل، تقود إلى مناصب أخرى لها مكانة وتحظى بتقدير مالي؛ إذا انتقل المرء إلى القطاع الخاص. وتغص واشنطن في الحقيقة بموظفين رئاسيين سابقين يحشدون الدعم، حاليًا، لتحقيق مصالح مختلفة. ولا يستطيع الرؤساء، لذلك، أن يكونوا متأكدين دومًا من أن أهداف فريق العمل ستتناغم مع أهداف الإدارة.

وتتضمن مشكلات الإدارة الأخرى داخل الفرع الرئاسي، تحول أفراد من الموظفين إلى شخصيات عامة، (وهو شيء حذر منه تقرير عام ١٩٣٧)، ومنع تسرب المعلومات مع زيادة عدد الموظفين، والإبقاء على الولاء الشخصي وسط الشخصيات التي تكون معرفة الرئيس بهم أقل، وتجنب إرهاق فريق العمل.

ولا تلقى النقطة الأخيرة إلا اعترافًا أقل عن النقاط الأخرى. ويمكن أن تصبح وظائف العاملين في البيت الأبيض، بسهولة، بلا حدود في جانبيْن: ساعات العمل والتعريف الوظيفي. وقال «جيفري إتش. برينباوم» في كتابه «مستشفى المجانين» وهو تحليل «للاضطراب الشخصي بسبب العمل مع الرئيس»: إن «البيت الأبيض مكان للشبان. ولا يستطيع إلا قلة آخرون مواكبة صرامته»[١٢]. ويمتص إيقاع العمل والافتقار إلى التحديد الواضح للمسئوليات، كدح الموظفين. ويؤكد «برينباوم» أن التوقعات

من الرئيس أكبر مما يمكن، على الأرجح، تحقيقها، لكن فريق العمل هو المسئول عن تلبيتها.

خلاصة

ركز هذا الفصل على الاتصالات التي يتعين على الرؤساء الجدد إجراؤها مع الحكومة التي من المتوقع أن يقودوها. وتتبع الفصل التطورات التي أسهمت في تزايد تعقيد هذه المهمة وثقلها. ويستطيع الرؤساء ومستشاروهم دراسة الكيفية التي تمت بها الاتصالات من قبل. لكن ليس هناك رئيس مثل الآخر، ويتوقف الكثير على التفضيلات والكفاءات والقدرات والموارد والخلفية الثقافية والأهداف التي تشكل أسلوب الزعيم الجديد ونهجه. ويُنصح الرؤساء بأن «يبدأوا العمل فور تسلمهم السلطة». لكن، قد يكون عمل الرئيس الجديد وفريق موظفيه ليس إلا خضًا في الماء، إذا لم تُجر اتصالات يُعتمد عليها مع الحكومة الدائمة.

وتتحسن عمليات البيت الأبيض، بالفعل، مع مرور الزمن. لكن، في الواقع، ما إن ينخرط الموظفون وكبار المعينين في العمل التقليدي في جهاز الحكم، حتى يحل الموعد الذي يسعى فيه الرئيس إلى إعادة انتخابه. وتحدث ثلاثة أمور في هذه المرحلة: تنشغل الدائرة الداخلية بالحملة الانتخابية، (يُضاف موظفون غالبًا من أجل هذا الغرض تحديدًا)، ويفكر كبار الموظفين، الذين مازالوا يمارسون عملهم، في الاستقالة من مناصبهم، وتغير عملية إعادة الانتخاب نفسها، نظرة الموجودين في الحكومة الدائمة إلى البيت الأبيض ـ حالة ما يعرف

بـ«البطة العرجاء». ويتعين على الرؤساء، لذلك، في فترة ولايتهم الثانية، أن يقوموا بتعديلات منظمية، في الوقت ذاته الذي نضجت فيه شبكة اتصالاتهم. باختصار شديد، يمكن القول إن الاتصال بالحكومة وقيادتها عملية ديناميكية تتطلب صبرًا وبراعة.

الفصل السادس

الرؤساء في العمل: سَنّ القوانين وتنفيذ السياسة

الرؤساء، صانعو قرارات، يعملون في منصب يشكله التوتر بين ما هو متوقع وما يمكن تحقيقه. ويتولد التوتر، غالبًا، من الطريقة التي سعى من خلالها المؤسسون لإقامة حكومة قادرة على العمل ـ لكن ليس بكفاءة كافية. ولذلك قسّم المؤسسون السلطة وقيّدوها. فصُنعُ القرار، نتيجة لهذا، عمل مشترك تقليديًّا. فيستطيع الكونجرس إقرار مشروعات القوانين، لكن الرئيس يوقعها لتصبح قوانين. ويستطيع الرؤساء أن يتفاوضوا في المعاهدات، لكن يتعين موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ. وتستطيع المحكمة العليا أن تبطل قانونًا، لكن الكونجرس والرئيس يستطيعان أن يحققا غرضيهما بسن قانون يتجنب القضية الخلافية التي أثارتها المحكمة. ولا يسعني إلا الاعتقاد في أن المؤسسين سعداء بالطريقة التي تطور إليها نظام الفصل بين السلطات، والأهم أن الكثير من القضايا التأسيسية التي نوقشت في فيلادلفيا ظلت قضايا محورية اليوم، وأبرزها في هذا السياق: ما مدى النفوذ الذي ينبغي أن يتمتع به الرئيس؟

ويعد الرؤساء مسئولين عما يحدث في «واشنطن»، سواء كان العمل

مشتركًا أو لا. ويجري قياس التأييد الذي يحظى به عمل الرئيس، بشكل منتظم، وصل حاليًا إلى مئات المرات في العام. لماذا؟ لأنه لا يوجد إلا رئيس واحد في وقت واحد. فالرؤساء هم المسئولون الوحيدون، في الواقع، الذين يُنتخبون على مستوى البلاد. ويضطلعون بوظيفة القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو منصب يتضمن بالتأكيد سلطة، ويُتوقع منهم لذلك أن يقودوا وينجزوا. لا أعذار، وبالتأكيد ليس من بين الأعذار «لكنكم لا تفهمون، إنه مشروع مشترك».

ويُتوقع من الرؤساء، في الوقت ذاته، أن يراعوا حدود سلطتهم ومكانتهم؛ لتجنب إساءة استخدام السلطة، ولإقرار شرعية الفروع الأخرى، واحترامًا لحق الشعب في معرفة القرارات التي تتخذ وكيفية ذلك. هل من العدل اعتبار الرؤساء مسئولين عما يحدث في حكومة تتقاسم السلطة؟ لكم أن تحكموا في الأمر. ويتضح من خلال النظر إلى التاريخ، على أية حال، أنهم يعدون مسئولين للأسباب التي ذكرناها، ومن ثَمَّ، فالمسئولية مضمرة في الوظيفة. ويعرف الساعون إلى الرئاسة، بالتأكيد، هذا سلفًا. ويعرف أولئك الذين يحتلون البيت الأبيض، قبل كل شيء، صدارتهم في تحمل المسئولية. لنترك الرئيس «ترومان» ليعبر عن الموضوع صراحة وبإيجاز: «المسئولية النهائية تقع على عاتقي».

ويدخل هذا الفصل عالم عمل الرئيس؛ ليكشف عن طبيعة صنع القرارات في الحكومة القومية، وأدوار الرئيس ووظائفه في العملية. فيمثل الاعتماد المتبادل ملمحًا أساسيًّا من نظام الفصل بين السلطات المتشابك؛ حيث يمارس كل فرع سلطة تمكنه من العمل مع الفروع الأخرى.

ويقدم سن القوانين وتنفيذها أمثلة على الاعتماد المتبادل. فيضع

الرؤساء جدول عمل؛ ويقترحون ما يجب عمله، ويمثل الكونجرس مصالح الناخبين في سن قوانين من جدول العمل هذا، وينفذ الجهاز البيروقراطي القوانين التي أقرها الكونجرس ووقعها الرئيس، ويعترض القضاة على بعض القوانين وكيفية تنفيذها. صحيح أن المؤسسات تتقاسم السلطة وتتنافس عليها، لكن نادرًا ما يحدث خلط بين عمل واحدة وأخرى. وإذا حدث تعدٍ، يجري انتقاده، بل ربما يجري الطعن فيه في المحاكم.

ويتعين، تقليديًا، على الرؤساء، نظرًا إلى مكانتهم القومية والدولية، التفكير بشكل مستقبلي، وتقدير تأثيرات المبادرات والقرارات في إمكاناتهم في الحكم في المستقبل. ونُقل عن «بوش الابن» قوله: «أعتقد أن عملي هو أن أظل متقدمًا على الوقت الحاضر. الرئيس... يمكن أن تقعده اللحظة الراهنة عن التقدم، لدرجة أنه لا يستطيع أن يكون المفكر الاستراتيجي الذي من المفترض أن يكونه»[1]. ويقدم «ريتشارد إ. نويشتات» تحليلًا أكثر دقة فيقول:

> يظل سؤالي الأساسي «في التفكير بشأن الرئاسة» هو نفسه على ٣١ طول الخط، وتحديدًا: كيف يمكن التفكير بشأن التأثيرات المحتملة لخيارات المرء على احتمالات التأثير الشخصي داخل سياق مؤسسي لمنصب معين... هذا يرقى إلى مستوى السعي إلى جوهر التفكير سياسيًا، أي بحث لا ينتهي؛ لأنها عملية غريزية وحدسية إلى حد بعيد[2].

ويرشد «جوهر التفكير سياسيًا»، في اعتقاد «نويشتات»، الرؤساء إلى حماية نفوذهم في القيام بخيارات في المستقبل. وقلص «كلينتون» خياراته عام ١٩٩٤، على سبيل المثال، فيما يتعلق بمقترحات الرعاية الصحية القومية عندما هدد باستخدام حق النقض على صيغة لم تعجبه.

وأدلى الرئيس في كلمته أمام الكونجرس، في خطاب حالة الاتحاد، بحججه بشأن خطة للرعاية الصحية. ثم لوح بقلمه في الهواء وحذر من استخدامه في حق النقض. واعترف الرئيس السابق بالخطأ في مذكراته قائلًا:

> اعتقدت أن حججي كانت فعالة إلا في نقطة واحدة: في النهاية... رفعت قلمًا وقلت: سوف أستخدمه في حق النقض على أي مشروع قانون لا يكفل تأمينًا صحيًا لكل الأمريكيين... كانت راية تحذير غير ضرورية لخصومي في الكونجرس. تتعلق السياسة بالحلول الوسط، والناس يتوقعون أن يفوز الرئيس، لا أن يتخذ موقفًا من أجلهم[٣].

وفشلت الخطة، في النهاية، في مجلسي الكونجرس اللذيْن كان الديمقراطيون يهيمنون عليهما.

العمل مع الكونجرس

يتفاعل الرؤساء مع عدد لا يحصى من المسئولين والجماعات في أدوارهم المتشعبة الرسمية وغير الرسمية، عندما يكونون ـ على سبيل المثال ـ دبلوماسيين مع الدول الأجنبية، وزعماء حزبيين مع السياسيين، ومديرين مع الموظفين، ومعلمين مع الجمهور، وقادة مع القوات المسلحة. وتحتل العلاقات بين الرئيس وأعضاء الكونجرس، على أية حال، مكانة بين أهم العلاقات وأكثرها دوامًا. وتؤكد عملية الموازنة وحدها، على أن الرئيس سيهتم عن كثب بالكونجرس. «يجب ألا تسحب أموال من الخزانة إلا وفق مخصصات يقرها القانون». (المادة الأولى، الفقرة التاسعة). ويمكن القول ببساطة: إن الحكومة، بغير مخصصات يقرها الكونجرس، تصبح في وضع حرج؛ وغير قادرة دستوريًا على سحب أموال من الخزانة،

كما حدث عام ١٩٩٥، عندما نشب خلاف بين الرئيس «كلينتون» والكونجرس الذي كان يسيطر عليه الجمهوريون بسبب الموازنة.

ويختلف الرؤساء في علاقات العمل مع الكونجرس. وتفسر خلفياتهم السياسية والحكومية، إلى حد بعيد، هذا التفاوت. وتوضح أمثلة قليلة الاختلافات بين الرؤساء في الآونة الأخيرة.

فقد عمل «ليندون چونسون» في مجلس النواب (١٢عامًا)، وفي مجلس الشيوخ (١٢ عامًا، عشرة منهم رئيسًا للمجلس). فكان «زعيم الأغلبية» وهو رئيس. «تعلم مبكرًا، ولم ينس أبدًا المهارة الأساسية للسياسي، أي القدرة على تقسيم أي عدد إلى اثنيْن، ثم إضافة واحد»(٤). وكان «چونسون» الرئيس، كشأنه عندما كان في الكونجرس، بارعًا في تكوين الأغلبية في الكونجرس لدعم برامج المجتمع العظيم.

وخدم «ريتشارد نيكسون»، أيضًا، في الكونجرس، ولكن ليس كرئيس، ولمدة ست سنوات، وليس ٢٤ عامًا. بل كان اهتمامه وخبرته في مجال السياسة الخارجية. كان «وزيرًا للخارجية» وهو رئيس، مفضلًا العمل في القضايا المتعلقة بالأمن القومي والعلاقات الدولية. ولم يرغب، والحال كذلك، في إجراء اتصالات متكررة مع أعضاء الكونجرس الذين تميل اهتماماتهم الأولية إلى القضايا الداخلية. ونُقل عن عضو جمهوري في مجلس النواب قوله: «استنتجت أنه لا وسيلة للاتصال به، في الغالب، ما لم تكن لك به علاقة شخصية»(٥).

ولم يحبذ «جيمي كارتر»، أيضًا، إجراء اتصال حقيقي مع الكونجرس. واختلفت الأسباب لكنها كانت، على أية حال، ذات صلة، مرة أخرى، بتاريخ خبرة الرئيس. فقد كان «كارتر»، باعتباره الرئيس المنتخب بعد فضيحة ووترجيت، يشك في الممارسة السياسية للحلول الوسط التي

سيطرت على الكونجرس. وكان «كارتر» «السياسي غير المتخصص» وهو رئيس. وتبنى وجهة نظر أن الرئيس يمثل الشعب كافة، ويمتلك الموارد لتطوير برامج شاملة، متجاهلًا النسبة الضئيلة التي فاز بها في الانتخابات عام ١٩٧٦. وأكد على أهمية فعل الصواب من خلال التفاوض.

وكان «ريجان» و«كلينتون» و«بوش الابن»، مثل «كارتر»، حكام ولايات قبل أن يصبحوا رؤساء. وتباين، بناء على هذا، توجههم التنفيذي في عملهم مع الكونجرس. فأصبح «ريجان» «ممثلًا» وهو رئيس، كما كانت مهنته في حياته الشخصية. وتلخصت وجهة نظره في مكانته، على أفضل ما يكون، في عنوان فرعي لكتاب «لوكانون»: («الرئيس ريجان»: دور العمر). لم يكن «ريجان»، على خلاف «كارتر»، يعارض أقل معارضة في الحلول الوسط التي توافق فهمه للدور الذي يلعبه رئيسًا. وعَدَّ مسئولياته هي، تصميم جدول أعمال محدود وتحديده، وتكليف الموظفين بمسئولية العمل على التفاصيل، والقبول بحلول وسط معقولة وإعلان النصر. ودعم في مسرحه السياسي وجهة نظر «كلينتون» التي قال فيها: «إن الناس تتوقع أن يفوز الرئيس».

وكان «كلينتون» «مُنفذ حملة دعائية» وهو رئيس. فلم يحظَ، إلا قلة من الرؤساء في التاريخ، بمثل هذه الخبرة الكبيرة للترشيح في المناصب - في مجلس النواب ولمنصب النائب العام(*)، ولمنصب الحاكم في أركنسو ست مرات، ولمنصب الرئيس مرتين. وواصل الترويج لبرامجه حتى بعد فوزه بالرئاسة. فكان يقوم بعد كل خطاب لحالة الاتحاد برحلة لحشد الدعم الشعبي لمقترحاته. وكان أوسع طموحًا، في اقتراح التشريعات عما كان عليه «ريجان»، الذي ركز على قليل من الموضوعات المكلفة.

(*) لولاية أركنسو - المترجم.



(٦-١): الرئيس «بوش الابن» أثناء حملة لحشد الدعم (صورة من القوات الجوية الأمريكية، التقطها الضابط «جيم فيرتشيو»).

وتبنى «بوش الابن» ممارسة «كلينتون» في نظام شن الحملات الدعائية للسياسة، وأيضًا في الانتخاب. وتفوّق «بوش» على «كلينتون»، في الحقيقة، مسجلًا رقمًا قياسيًّا في السفر؛ مما دفع أحد الباحثين إلى أن يصف «بوش» بأنه الرئيس مُنفذ الحملات[٦]. إلا أن أساليب «بوش» و«كلينتون» وأغراضهما تباينت. كانت طريقة «بوش الابن» في العمل وهو رئيس، «تنفيذية خالصة». وهو بين أكثر الرؤساء تأييدًا للفصل بين السلطات، معتقدًا أن لكل من الرئيس والكونجرس وظائف مختلفة. واعتبر أن عمله هو أن يحدد القضايا ويقدم المقترحات للكونجرس، وهو بعيد كثيرًا عن نمط «جونسون» الخاص بحشد الأغلبية في الكونجرس. واستهدفت دعايته، في الأساس، إقناع الجمهور بأن قائمة أولوياته صحيحة، وأن خططه هي الأكثر فاعلية. وقدم، كما فعل «نيكسون»، تفسيرًا موسعًا لسلطاته فيما يتعلق بقضايا الأمن القومي.

وكانت لرؤساء آخرين، في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية،

مناهج مختلفة بالمثل في التعامل مع الكونجرس: «أيزنهاور» «القائد العسكري»، و«كينيدي» «السناتور الصغير»، و«فورد» «زعيم الأقلية»، و«بوش الأب» «الدبلوماسي المحترف». ويباشر الرؤساء عملهم من خلال وجهات نظر شخصية تساعدهم على تشكيل استجاباتهم للقضايا التي يواجهونها، والأحداث التي تنتجها هذه القضايا.

أنماط ممارسة السلطة وسياقها

يتخذ الرؤساء أنماطًا كثيرة من القرارات في سياقات مختلفة. فعالمهم السياسي سريع الإيقاع ومعقد. ويعالجون مادة السياسة ومراحلها وعملياتها وتأثيراتها المتبادلة. الكثير مما يحدث أمر روتيني، وفي الأساس، مما يعالجه البيروقراطيون والمديرون السياسيون المعينون ومساعدوهم والمتخصصون في السياسة، الذين من المفترض أن يتنبهوا جميعًا إلى أولويات الرئاسة. ويعد الرؤساء، في نهاية المطاف، على أية حال، المسئولين؛ لأنهم يملكون سلطة قول: نعم، ولا، أو حاولْ مرة أخرى.

مادة السياسة

تشير كلمة مادة إلى «ماهية» السياسة، بمعنى قوام ما يجري التفكير بشأنه. يتسع نطاق الموضوعات بشكل هائل، لكن معظم القضايا تندرج تحت طائفتيْن كبيرتيْن: داخلية وخارجية. وتتبادل الطائفتان التأثيرات. ويعد العرض والطلب على الطاقة مثالًا جيدًا على قضية داخلية لها تأثير هائل في السياسة الخارجية، والعكس بالعكس. إلا أن كل طائفة تتميز بملامح معينة تبرر التقسيم. وتتضمن هذه الملامح، أن الكونجرس يلعب دورًا أكبر في القضايا الداخلية عن القضايا الخارجية وقضايا الأمن

القومي. ويتفاوت دور الرئيس، من ثَمَّ، بشكل ملحوظ، بين الطائفتيْن، فيتمتع بحرية تصرف جوهرية، في الشئون الخارجية.

ويوضح الجدول (٦-١) طائفة الشئون الداخلية الأساسية. ويعرض الجدول التشريعات الداخلية الرئيسة التي سُنت خلال فترتي رئاسة «كلينتون» (١٩٩٣-٢٠٠١)، وفترة الرئاسة الأولى لـ«بوش الابن» (٢٠٠١-٢٠٠٥). وتم تصنيف القوانين بحسب ما إذ إن كان لحزب الرئيس الأغلبية في الكونجرس أو لا (نفس الحزب أم مقسم على الحزبين). ولاحظْ، أولًا: أن العناوين القصيرة للقوانين الرئيسة المدرجة في الجدول (٦-١) تكشف عن طائفة موضوعات مؤثرة: منها المالية، وتلك المتعلقة بالرعاية الاجتماعية والبيئة والجريمة والرعاية الصحية والانتخابات وحشد الدعم والمؤسسات وإعادة التنظيم والأمن الداخلي والعمل والزراعة ومواجهة الكوارث. ولكل من هذه الشئون مقر مؤسسي في الوكالات البيروقراطية ولجان الكونجرس. وتضع هذه الوحدات نصب أعينها الجمهور الذي تمسه التشريعات، فهذا الجمهور سوف يسعى لحشد الدعم؛ كي يعترف الرئيس والكونجرس بوجهات نظره ويدعمها. ولا يستطيع المرء أن يتوقع خلاف ذلك في ديمقراطية نيابية، لكن هذا يُعقِّد، في الحقيقة، مهمة اقتراح تغييره وتحقيقه؛ حيث يريد الذين يستفيدون من برنامج حكومي أن يحتفظوا بما لديهم.

ثانيًا: لاحظْ أن القوانين الرئيسة تُسن، سواء كانت لحزب الرئيس في الكونجرس الأغلبية، أو لا. «فلا يوجد، في الحقيقة، اختلاف كبير في متوسط عدد القوانين الرئيسة التي أُقرت، سواء كانت أغلبية الكونجرس من حزب الرئيس أو من الحزب الآخر». وأُقِر ٥,٨ قانون في المتوسط، عندما كانت أغلبية الكونجرس من حزب الرئيس في الدورتيْن

جدول (٦-١): التشريعات الداخلية الرئيسة (١٩٩٣ ـ ٢٠٠٥)

«كلينتون» (١٩٩٣ ـ ٢٠٠٢)	
الحزب نفسه	**الحزب المعارض**
«كلينتون» (١٩٩٣ ـ ٢٠٠٢)	
دورة الكونجرس ١٠٣ (٩حالات) تقليص العجز في الموازنة، وتسجيل الناخبين، وبرنامج أمريكوربس*، وقروض الطلبة، والتعليم، والجريمة، وحماية الصحراء، وعيادات الإجهاض.	دورة الكونجرس ١٠٤ (١٤ حالة): تشريعات تتعلق بالتفويض الممنوح للولايات، ومحاسبة الكونجرس، وحشد التأييد والقضايا، والخدمات الاجتماعية، والاتصالات، والزراعة، وحق نقض بعض البنود في مشروعات القوانين، وخفض الإنفاق، والتأمين الصحي، والحد الأدنى للأجور، والمبيدات الحشرية، والمياه الآمنة، والهجرة.
	دورة الكونجرس ١٠٥ (٧ حالات): تشريعات تتعلق بموازنة متوازنة، وإصلاح إدارة الأغذية والعقاقير، والتبني، والنقل، وإصلاح مصلحة العائدات الداخلية والإسكان الشعبي، والمعلمين.
	دورة الكونجرس ١٠٦ (خمس حالات):تشريعات تتعلق بالمصارف، ومشكلة الصفر في أجهزة الكمبيوتر في الألفية الجديدة، والتعليم، ومشروع يتعلق بمنطقة إيفرجليدز في فلوريدا، وتجديد المجتمعات.

تابع جدول (٦-١)

بوش الابن (٢٠٠١ ـ ٢٠٠٥)	
الحزب نفسه	انقسام السيطرة الحزبية في مجلسي الكونجرس ❊❊
دورة الكونجرس ١٠٧ (حالة واحدة): خفض الضرائب. في دورة الكونجرس ١٠٨ (٨ حالات): إعانات الدواء، وخفض الضرائب، وسماح جزئي بالإجهاض، الغابات، وضرائب الشركات، والإغاثة في الكوارث، والأجنة ضحايا أعمال العنف.	دورة الكونجرس ١٠٧ (١٠ حالات): إنقاذ شركات الطيران، وأمن الطيران، والإنفاق في حالة الطوارئ، والتعليم، وإنشاء وزارة الأمن الداخلي، وتمويل الحملات الزراعة، وإصلاح الشركات، والإصلاح الانتخابي، التأمين ضد الإرهاب.

المصدر: معلومات جمعت من كتاب «نحكم منقسمين: السيطرة الحزبية، وسَن القوانين، والتحقيقات. ١٩٤٦-٢٠٠٢» لـ«ديفيد آر. مايهيو» (نيو هيفين، دار نشر جامعة يال ٢٠٠٥) ٢٠٨-٢١٣ وموقع http://pantheon.yale.edu/~dmayhew.

❊ هو برنامج طرحه الرئيس «بيل كليتون» لتشجيع الشباب على التطوع في العمل الاجتماعي، في مقابل الحصول على دعم تعليمي. ـ المترجم.

❊❊ تشير إلى الأغلبية الديمقراطية في مجلس الشيوخ والأغلبية الجمهورية في مجلس النواب. كانت الأغلبية للجمهوريين في مجلس الشيوخ في الأشهر الخمسة الأولى.

١٠٣ و١٠٨، وهي النسبة نفسها تقريبًا التي بلغت تسعة قوانين، في الدورات الأربع التي شهدت انقسامًا في السيطرة الحزبية. وأقر تشريع رئيس إضافي، في الأشهر القليلة من الدورة ١٠٧ للكونجرس، عندما كانت للجمهوريين أغلبية صغيرة في مجلس الشيوخ. ويمكن، فيما يبدو، تجنب المأزق عندما يتقاسم الحزبان السيطرة على فروع الإدارة.

ثالثًا: يوضح الجدول (٦-١) مدى البراعة التي يتعين أن يتحلى بها الرئيس في استيعاب التغيير في سيطرة الأحزاب. حدثت أربعة تغييرات في سيطرة الأحزاب، في الاثنى عشر عامًا من فترتي رئاسة «كلينتون»، والفترة الأولى من رئاسة «بوش الابن»: فمن سيطرة حزب الرئيس في الدورة ١٠٣، إلى سيطرة الحزب المعارض في الدورات ١٠٤ و١٠٥ و١٠٦، ثم عودة مرة أخرى إلى سيطرة حزب الرئيس لفترة قصيرة في الدورة ١٠٧، ثم انقسام في السيطرة، (سيطرة على مجلس الشيوخ فقط)، فيما تبقى من الدورة ١٠٧، وأخيرًا العودة إلى سيطرة حزب الرئيس في الدورة ١٠٨. ويتطلب الأمر استراتيجية مختلفة لهذه التغييرات الحزبية المختلفة. ويفقد الرؤساء سيطرتهم في وضع جدول الأعمال، إذا كان الحزب الآخر صاحب الأغلبية في الكونجرس. وفي حين أن وحدة الحزب تكسب التصويت عندما يكون لحزب الرئيس الأغلبية، إلا أن الرئيس بحاجة إلى الجانب الآخر، إذا كان حزب المعارضة هو المسيطر.

ويتمتع الرؤساء باستقلال أكبر في صياغة السياسة الخارجية والأمن القومي وتنفيذهما. حيث يوفر الوضع الدستوري للرئيس، باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، بالإضافة إلى سلطة إبرام المعاهدات وتعيين السفراء، امتيازات لتعزيز دور الرئيس كزعيم قومي. ويبين الجدول (٦-٢) أن عددًا أقل بكثير من القوانين أو القرارات الرئيسة هي محض قوانين تتعلق بالسياسة الخارجية أو الأمن القومي. وتعلقت أربعة من القوانين من بين ١٤ قانونًا في قائمة «كلينتون» و«بوش الابن» باتفاقات التجارة، وتعلق سبعة أخرى منها بالإرهاب وحرب العراق وأقرت جميعها، فيما عدا واحدًا، في عهد «بوش الابن». وكانت لكثير من هذه الحالات انعكاسات محلية مهمة، وبخاصة اتفاقات التجارة، وجمع المعلومات الاستخباراتية، وقانون توحيد أمريكا وتقويتها بتوفير

الأدوات الملائمة لمنع الأعمال الإرهابية (باتريوت)(*) الذي يمنح سلطات أكبر لوزارة العدل في محاربة الإرهاب وعرقلته.

وتلعب السلطات التي يتمتع فيها الرئيس بحرية التصرف في السياسة الخارجية والأمن القومي دورًا جوهريًا، وتجلى ذلك بشكل جيد في رئاستي «كلينتون» و«بوش الابن». وقد تصبح هذه السلطات موضع جدل، وتستدعي أحيانًا تحقيقات من الكونجرس، ويجري تغافلها إلى حد بعيد؛ لأن الكونجرس دوره صغير، أو لا دور له فيما يتعلق بالمبادرات التي يتخذها الرئيس.

وتضمنت الأمثلة البارزة على التصرفات التقديرية خلال فترة رئاسة «كلينتون»، الأعمال العسكرية ومبادرات السلام. ولم يُطلب من الكونجرس أن يجيز أيًا من هذه الأعمال. بدأ حلف شمال الأطلسي حملة القصف ضد صرب البوسنة، في نهاية أغسطس ١٩٩٥، من خلال الناتو، وبمشاركة أمريكية أقرها «كلينتون». وأصدر «كلينتون» قرارًا بقصف بغداد، في بداية سبتمبر ١٩٩٦، بعد هجمات على مدينة يسيطر عليها الأكراد، ومرة أخرى في ديسمبر عام ١٩٩٨، بعدما تقاعس العراق عن التعاون مع مفتشي الأمم المتحدة. وشُنت حرب جوية ضد صربيا، في مارس عام ١٩٩٩؛ مما أجبر الرئيس اليوغسلافي على سحب القوات من كوسوفو.

(*) كلمة «باتريوت» اختصار للحروف الأولى من اسم القانون باللغة الانجليزية Act of Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools» Required to Intercept and Obstruct Terrorism»، (٢٠٠١). وهو قانون يوسع سلطات الجهات التنفيذية في مراقبة المكالمات الهاتفية، والرسائل الإلكترونية، والحسابات المصرفية، والتعاون الاستخباراتي مع الدول الأخرى في سبيل مكافحة الإرهاب ـ المترجم.

جدول (٦-٢): التشريعات الرئيسة في السياسة الخارجية والأمن القومي (١٩٩٣_٢٠٠٥)

كلينتون (١٩٩٣_٢٠٠٥)	
الحزب نفسه	**حزب المعارضة**
دورة الكونجرس ١٠٣ (حالتان) اتفاقية التجارة الحرة في أمريكا الشمالية (نافتا)، والاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (جات).	دورة الكونجرس ١٠٤ (حالة واحدة): مكافحة الإرهاب.
	دورة الكونجرس ١٠٥ (حالتان): الأسلحة الكيماوية، وتوسيع حلف شمال الأطلسي. دورة الكونجرس ١٠٦ (حالة واحدة): التجارة الدائمة مع الصين.
بوش (٢٠٠١_٢٠٠٥)	
الحزب نفسه	**انقسام السيطرة الحزبية في مجلسي الكونجرس***
دورة الكونجرس ١٠٨ (٣ حالات) تمويل مكافحة مرض نقص المناعة المكتسب (إيدز)، الإنفاق العسكري، إصلاح الاستخبارات.	دورة الكونجرس ١٠٧ (٥ حالات): استخدام القوة (في أفغانستان). قانون باتريوت، القرار الخاص بالعراق. سلطة التفاوض في الاتفاقات التجارية، لجنة ١١ من سبتمبر.

المصدر: انظر الجدول (٦-١).

انظر الجدول (٦-١).

ورعى «كلينتون» مبادرات السلام، كذلك، باعتبارها أعمالًا تنفيذية إلى حد بعيد. فأنهت «اتفاقات دايتون للسلام»، في نوفمبر عام ١٩٩٥، الصراع في البوسنة، وأُرسلت قوات أمريكية لحفظ السلام. واستضاف «كلينتون»،

في يوليو عام ٢٠٠٠، قمة في «كامب ديفيد» لحل الصراع بين إسرائيل وفلسطين. ونشط شخصيًّا كذلك في حل النزاعات في أيرلندا الشمالية.

وقدمت رئاسة «بوش الابن»، بالمثل، أمثلة لا تحصى على اضطلاع الرئيس بأعمال عسكرية أو دبلوماسية، في ظل تدخل ضئيل أو من دون تدخل مباشر من الكونجرس. حتى قرار الكونجرس بشأن استخدام القوة عام ٢٠٠١ (أفغانستان)، وقرار عام ٢٠٠٢ المتعلق بالعراق، ترك التوقيت وتقديم الأسباب وشكل العمل العسكري مفتوحًا إلى حد بعيد. ونشب الكثير من الجدل بشأن معاملة السجناء بسبب القرارات العسكرية والتنفيذية التي تتعلق بسجن الإرهابيين، ولم تخضع القرارات في المراحل الأولى لنوع من الفحص الدقيق المتبع في جلسات استماع الكونجرس المفتوحة. وأثيرت، بالمثل، أسئلة عام ٢٠٠٦، بشأن عمليات مراقبة غير مصرح بها أجرتها وكالة الأمن القومي لاتصالات أشخاص في الولايات المتحدة اُشتبه في أنهم إرهابيون، وهو عمل أمر به الرئيس، وعُرض فيما بعد على القضاء.

وكان الرئيس «بوش» يمانع، في البداية، في التدخل في حل قضايا النزاع الفلسطيني الإسرائيلي. إلا أن إدارته التزمت، فيما بعد، بشكل كبير بمبادرة «خارطة الطريق للسلام»، في مايو ٢٠٠٣، وعملت مع الأمم المتحدة على صياغة اتفاق لوقف إطلاق النار، عندما نشبت حرب بين إسرائيل وحزب الله الذي يعمل من لبنان في صيف عام ٢٠٠٦. وبُذلت جهود دبلوماسية وتم العمل مع دول في المنطقة، (وتحديدًا الصين واليابان وروسيا وكوريا الجنوبية)؛ من أجل التصدي للتهديد النووي بعد تطورات في كوريا الشمالية. وجرى الاعتماد مبكرًا، على الدبلوماسية في السعي إلى كبح طموحات إيران النووية، لكن دولًا

أوروبية أخذت بزمام المبادرة هذه المرة. وما هذه إلا أمثلة قليلة تبين أن الدبلوماسية هي في الأساس، ويتعين أن تكون، دائرة اختصاص السلطة التنفيذية التي يتصدرها الرئيس.

يأتي تأييد الكونجرس بعد أن تثمر الأعمال التنفيذية الخالصة نتائج إيجابية. وعندما تظهر مشكلات خطيرة، أو يستغرق قرار بشأن قضية ما وقتًا أكثر مما كان متوقعًا، (كحالة حرب ڤيتنام والأعمال المسلحة في العراق)، تتصاعد انتقادات الكونجرس، وتبدأ التحقيقات، ويجري التهديد بفرض قيود على حرية التصرف الممنوحة للرئيس، أو فرض هذه القيود بالفعل.

لكن الكونجرس يكون مقيدًا إذا كان هناك عمل عسكري يجري تنفيذه. ويتمتع الكونجرس بسلطة على الموارد، لكن الأعضاء يرفضون منع تقديم المال إلى القوات. وهذا هو الحال في النهج الحربي الحديث، فربما أُنجزت مهمة عسكرية، بينما يكون الكونجرس يعمل. وتختلف المشكلة، نوعًا ما، فيما يتعلق بالدبلوماسية. ويتطلب إبرام المعاهدات موافقة مجلس الشيوخ، (ثلثي الحاضرين)، وتتطلب الالتزامات المالية تفويضًا وتخصيصًا ماليًّا من الكونجرس. لكن السلطة التنفيذية تقرر مكان التفاوض وموعده وما سيتم التفاوض بشأنه. فليس للكونجرس سلك دبلوماسي مستقل. ويمارس الرؤساء في السياسة الخارجية أكبر نفوذ لهم، سواء وافق عليه الكونجرس أو لا.

نمط السياسة

يختلف دور الرئيس، أيضًا، وفق نمط السياسة موضع البحث.

وتندرج معظم القرارات تحت أربع فئات رئيسة: المبادرات الجديدة، والتعديلات الإضافية إلى برامج موجودة، والإصلاحات الرئيسة لتلك البرامج الموجودة في الدفاتر، والاستجابة للأزمات. وتعطي الأنماط السياسية المختلفة نفسها الرئيس بالكثير أو بالقليل من السلطة.

وتأتي «المبادرات الجديدة»، على الأرجح، من الهيئة التنفيذية، وغالبًا، تُطرح عندما يتولى رئيس جديد المنصب. ونجح «كلينتون»، على سبيل المثال، في أن يطرح، في عامه الأول في الرئاسة، برنامج أمريكوربس لتشجيع الشباب على التطوع في العمل الاجتماعي، في مقابل الحصول على دعم تعليمي. وأيد «بوش الابن» المبادرات القائمة على أساس العقيدة والجاليات؛ لتحفيز تقديم المساعدات على مستوى الجماعات إلى المحرومين. ولم يسن الكونجرس التشريع المقترح؛ لذا أصدر «بوش» أمرًا تنفيذيًّا للبدء في بعض جوانب الاقتراح.

وأصبح إطلاق برامج جديدة أصعب مما كان في الماضي، وهذا يرجع في جانب كبير منه إلى كلفة البرامج التي دُشنت، بدءًا من رئاسة «روزفلت» حتى رئاسة «چونسون». ولم تترك برامج الإعانات، مثل التأمين الاجتماعي، وبرامج الرعاية الصحية «ميدي كير»، والمساعدات الطبية «ميدي كيد»، والمساعدات الاتحادية في التعليم، وضمانات قروض السكن، وكوبونات الطعام، وخدمات اجتماعية أخرى، إلى جانب الدفاع الوطني، إلا القليل في الموازنة لمبادرات جديدة. ويتعين، تقليديًّا، لذلك، أن تتضمن البرامج الجديدة تمويلًا مبتكرًا مصحوبًا أحيانًا بمقترحات لتقليل النفقات في مجال آخر.

وتشترك معظم البرامج الحكومية القائمة في صفة «التوسع التدريجي»

لعدة أسباب: يتزايد عدد الأشخاص المشمولين بالمساعدات مع نمو السكان، وتزايد عدد كبار السن، وارتفاع كلفة المعيشة، كما تتقدم الجماعات المنظمة بمطالبات. ونما، على سبيل المثال، حجم الكثير من البرامج التي تقدم مساعدات للمواطنين، من كبار السن، مع زيادة متوسط العمر وتزايد المشكلات الصحية، وأصبح هؤلاء تمثلهم جماعات نشطة سياسيًا، وبخاصة «الجمعية الأمريكية للمتقاعدين» (AARP).

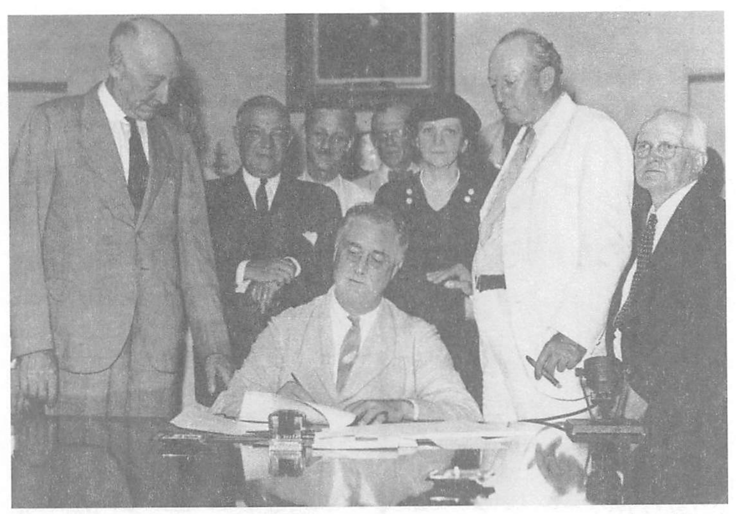
ويمكن التنبؤ بنهج التوسع التدريجي. فما إن يوجد برنامج حتى ينمو تلقائيًا. وتكمن الطريقة الوحيدة في كبح الإنفاق، في تغيير المشروعية، وهو إجراء يتوخى معظم الرؤساء وأعضاء الكونجرس الحذر من طرحه. ويعلم الرؤساء، باعتبارهم واضعي جدول الأعمال، أن أيًا من مثل هذه المقترحات، حتى وإن كانت إصلاحات مطلوبة، يمكن أن تشعل عواصف نار سياسية في الكونجرس ووسط المستفيدين من المساعدات. ويتعين، لذلك، على الرئيس أن يحسب بدقة المخاطر السياسية التي قد تصطحب اقتراح تعديلات رئيسة.

ويُطرح، من حين إلى آخر، إجراء «إصلاحات كبيرة» على الرغم من الكلفة السياسية للمغامرة. ويحين وقت تخضع فيه معظم البرامج الحكومية للمراجعة والتغيير الجديين. ويحل هذا الوقت بعد عقود من إطلاق برامج واسعة النطاق، مثل الاتفاق الجديد الذي دشنه «روزفلت»، وبرنامج المجتمع العظيم الذي دشنه «چونسون». فليس من الغريب، في السنوات القليلة الماضية، أن نصادف مقترحات من السلطة التنفيذية للكونجرس تتضمن كلمة «إصلاح» في عناوينها: على سبيل المثال، برنامج إصلاح الضمان الاجتماعي والرفاهة الاجتماعية، وبرنامج إصلاح الرعاية الصحية «ميدي كير»، وإصلاح الإعانات

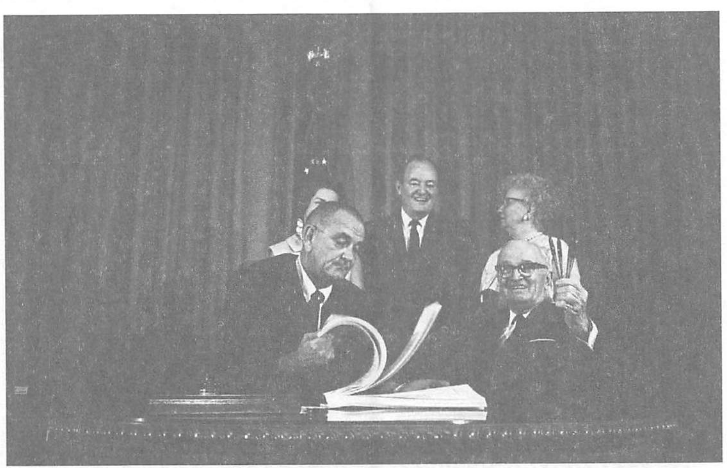
المالية الحكومية، وبرنامج إصلاح الإسكان الشعبي. وتكون التغييرات المطروحة في أغلب الأحـوال، بطريق التطوير، لكن أحيانًا تكون إصلاحات شاملة، كما حدث مع برنامج إصلاح الرفاهة الاجتماعية عام ١٩٩٦، وتثير جدلًا كبيرًا.

وتكتنف الإصلاحات المتعلقة بالضمان الاجتماعي مخاطر عالية، كما تأكد هذا في رئاسة «بوش الابن» عام ٢٠٠٥، عندما أيد فكرة الحسابات الخاصة، كطريقة للحصول على جزء من الضرائب على الرواتب. ولم تتجاوز خطته مرحلة لجنة في مجلسي الكونجرس. وتكبد الرئيس «ريجان» أيضًا كلفة سياسية، فعندما اقترح تعديلات كبيرة عام ١٩٨١، خسر الجمهوريون ٢٥ مقعدًا صافيًا عام ١٩٨٢. ويعد إصلاح نظام الهجرة أيضًا حقل ألغام سياسيًّا، كما جرب ذلك «بوش الابن»، مرة أخرى، عام ٢٠٠٦. فكيفية معاملة ملايين من الغرباء ملغومة بالمخاطر السياسية.

وكان يُعتقد، لفترة طويلة، أن برنامج إصلاح الرفاهة الاجتماعية ينطوي على الكثير من نوع المخاطر نفسها. وجعل «كلينتون» منها أولوية في فترته الرئاسية الأولى، وهي خطوة غير معتادة لرئيس من الحزب الديمقراطي. لكنه جعلها في المرتبة الثانية بعد برنامج إصلاح الرعاية الصحية الذي أُحبط. ووافق الكونجرس الجمهوري، في الوقت ذاته، على أولوية إصلاح الرفاهة الاجتماعية. وعندما أصبحت لهم الأغلبية في مجلسي الكونجرس عام ١٩٩٤، بادروا بصياغة خطة. واستخدم «كلينتون» حق النقض مرتيْن ضد مشروع القانون، إلا أنه وقعه عندما أقره الكونجرس للمرة الثالثة. وانتقد كثيرون من الديمقراطيين عمل «كلينتون»، واستقال بعض الأفراد من إدارته.



(٦-٢): الرئيس «روزفلت» يوقع على قانون الضمان الاجتماعي لعام ١٩٣٥، برنامج الاتفاق الجديد. (أرشيف تاريخ إدارة الضمان الاجتماعي).



(٦-٣): الرئيس «جونسون» يوقع على قانون الرعاية الصحية للمسنين لعام ١٩٦٥، برنامج المجتمع العظيم، في حضور الرئيس السابق «ترومان». (مكتبة الرئيس «ليندون جونسون»، صورة التقطها «يوتشي آر. أوكاموتو» [A٩٨٥ ـ ٦ a])

وتعددت المخاطر التي واجهها «كلينتون»، وتوالت في هاتيْن الحالتيْن ـ إصلاح الرعاية الصحية القومية والرفاهة الاجتماعية. فقد اقترح «كلينتون» تبني إصلاحيْن رئيسيْن، ففشل في الأول تمامًا، وخسر المبادرة في الثاني، وهو الخاص بالرفاهة الاجتماعية، لصالح الجمهوريين. وأدى توقيعه، في النهاية، على مشروع القانون الذي طرحه الديمقراطيون ثلاث مرات، إلى انتقادات من حزبه. ولا يوجد أفضل من هذا، إلا القليل من الأمثلة، للدلالة على مخاطر اقتراح إجراء إصلاح كلي وشامل.

تتميز «الاستجابة للأزمات» بطبيعة مختلفة عن الأنماط السياسة السالفة. فهي بطبيعتها غير اعتيادية، وتقتحم النظام المعتاد. ويُتوقع حدوث استجابة، على الفور، من السلطة التنفيذية التي يقودها الرئيس ويديرها. ويشارك الكونجرس، أيضًا، لكن غالبًا، بعد مبادرة القائد الأعلى للقوات المسلحة. ويُحكم على الرؤساء، حينئذ، بناء على مدى فعالية استجاباتهم.

وتُعد قرارات الرئيس «بوش الابن»، بعد هجمات الإرهابيين على مركز التجارة العالمي في مدينة نيويورك، وعلى البنتاجون في «واشنطن»، في ١١ من سبتمبر عام ٢٠٠١، من أحدث الأمثلة على الاستجابة للأزمات على أكثر الأحداث درامية في التاريخ. فأزاحت مجموعة من قضايا الأمن الداخلي والدفاع القومي جدول الأعمال القائم الذي كان يتضمن إصلاحات داخلية تقليدية. وتحولت الحزبية، في الكونجرس المنقسم بنسبة ضئيلة بين الحزبيْن، والموافقة الشعبية، سريعًا، إلى دعم من الحزبيْن لقيادة الرئيس «بوش الابن». وقفزت معدلات التأييد لعمله

إلى معدلات مرتفعة قياسية، وظلت في مستويات مرتفعة لأطول فترة حظي بها رئيس خلال الفترة التي اتُخذت فيها هذه الإجراءات.

وحظي الرئيس، في مفارقة صارخة، بتأييد أقل بكثير في الحرب على العراق، في البداية ثم تدهورالدعم أكثر، مع استمرار هجمات المتمردين التي تلت الانتهاء من العمل العسكري الشامل. ما الفرق؟ وجد الرئيس صعوبة في إقناع منتقديه، وفي نهاية المطاف، الكثيرين من أفراد الجمهور، أن حكم «صدام حسين» في العراق يمثل أزمة، أو يرتبط مباشرة بالحرب على الإرهاب. وتعززت هذه الشكوك مع الفشل في العثور على أسلحة دمار شامل. بمعنى آخر، لم ير كثيرون من الجمهور أو في الكونجرس، في حرب العراق استجابة لأزمة.

وقدم إعصار «كاترينا» مثالًا آخرعلى الاستجابة للأزمات، وعلى تأييد أقل بكثير مما حظي به «بوش الابن» بشأن هجمات الحادي عشر من سبتمبر. ولم يشك أحد في أنها كانت، أزمة، وأن الاستجابة كانت مطلوبة من الحكومة الاتحادية. لكن التأثيرات كانت إقليمية وليست قومية، وكان المهاجم الطبيعة الأم وليس الإرهابيين. وكانت حقًا أحداث الحادي عشر من سبتمبر محلية كذلك، لكن التهديد كان شاملًا.

ولم يكن التنسيق، في حالة كاترينا، بين الإدارة الاتحادية والمحلية والولاية ملائمًا لإدارة كارثة طبيعية استثنائية. وكان حتمًا على الرئيس أن يتحمل المسئولية؛ باعتباره رئيس الفرع الذي كان يُتوقع منه أن يستجيب بفاعلية. وتُعد كارثة «كاترينا» أفضل مثال للمسئولية الرئاسية، سواء كانت توقعات الجماهير واقعية أو لا، فيما يتعلق بدور الرئيس أو قدرة

حكومته على استيعاب الكارثة. يلازم الأمر ببساطة المنصب الموجود في القمة. لا أعذار.

العملية السياسية

يمكن تفكيك العملية التي تُرسم بها السياسة وتُنفذ إلى عدة مراحل أو وظائف: تحديد المشكلة، وضع جدول الأعمال، صياغة الخيارات، الإقرار التشريعي، التنفيذ، التقييم. ويلعب الرئيس ومساعدوه أدوارًا مختلفة في كل واحدة من هذه المراحل، كما تفعل الفروع الأخرى: الجهاز البيروقراطي، والتشريعي، والقضائي. وتحدد الممارسة السياسية، أساسًا، مشاركة الرئيس وأساسها المنطقي وصيغتها. لكن سيتضح أن الرئيس والفرع التنفيذي يقومان بوظائف حيوية، على نحو خاص، في المراحل المبكرة، مع الأخذ في الاعتبار أن الأمر يتخذ هيكلًا تراتبيًا منظمًا للتقدم بالأولويات والمقترحات.

«تحديد المشكلة» وهو ما يتقدم كل المراحل، ما الذي يتطلب انتباه الحكومة القومية ولماذا؟ يوجد بعدان، على الأقل، يجب أخذهما في الاعتبار: نطاق القضية (الإرهاب، على سبيل المثال) والمشكلات المحددة (مثلًا، الأمن الداخلي، والتعرف على الإرهابيين، أو اعتقالهم، أو التخلص منهم، والسيطرة على الآثار الاجتماعية والاقتصادية). ويلعب الرؤساء، عادة، دورًا رئيسًا في التعرف على القضايا وتفصيلها، وتحديد المشكلات التي يتعين معالجتها. فالرؤساء يحتلون موقعًا بارزًا لتوجيه انتباه الجمهور إلى قضية ما.

ولا يملك الرؤساء، على الرغم من هذا، القول الفصل. ويخضع ما يستدعي الانتباه ومبررات ذلك، للمناقشة في الكونجرس ووسائل الإعلام، حتى في حالة وجود موافقة واسعة النطاق على خطورة مسألة ما. فكان من المتفق عليه، بصفة عامة، على سبيل المثال، أن الهجرة قضية حيوية في أمريكا بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر. لكن بعض السياسيين حددوا المشكلة على أنها فشل في السيطرة على الحدود وتطبيق القوانين الموجودة، بينما أكد آخرون على ضرورة استيعاب ملايين المهاجرين غير الشرعيين الذين أصبحوا قوة كبيرة في الاقتصاد الأمريكي كمصدر للأيدي العاملة.

هل يُحمّل الرؤساء المسئولية حتى إذا عُدلت تفضيلاتهم، من خلال تغييرات تمت في عملية سن القوانين؟ قطعًا. وهذا يسري حتى على الرؤساء الذين عارضوا أصلًا ما جرى تنفيذه (على سبيل المثال، يُعد «ريجان» مسئولًا عن أي عدد من البرامج الحكومية التي عارضها).

«وضع جدول الأعمال»، ويحدد، في الأساس، الأولويات. إنه عمل سياسي رفيع المستوى، ويتمتع الرؤساء بمزايا كبيرة دستورية ومؤسسية وانتخابية في تحديد الأولويات. فهم يلقون خطاب حالة الاتحاد، ويخدمهم جهاز بيروقراطي معقد يستطيع إمدادهم بمسوغات مفصلة لأولوياتهم، ويعملون عن كثب مع واضعي الموازنة الذين يعرفون السجلات المالية، وتأثير الأولويات التي يجري وضعها.

ويتفاوت الرؤساء في المدى الذي يستثمرون فيه هذه المزايا. وتتضمن المحددات، فلسفة الرئيس في الحكم، (أهو أكثر نشاطًا أم أكثر سلبية؟)، وطبيعة القضايا الرئيسة وعددها، وقوة الحزب المعارض. لم

يكن «أيزنهاور»، على سبيل المثال، نشطًا سياسيًا قويًا، فقد تولى رئاسته في فترة هادئة نسبيًا، ولم تصادفه إلا القليل من القضايا الرئيسة، وكان الديمقراطيون يتمتعون بالأغلبية في مجلسي الكونجرس خلال ست سنوات من رئاسته التي استمرت ثماني سنوات. وأضفى «چونسون»، خلافًا لذلك، نظرة توسعية على رئاسته، وتعين عليه إدارة حرب يتزايد عدم شعبيتها في ڤيتنام، وكان حزبه يتمتع بأغلبية كبيرة في الكونجرس.

وترتبط عدة عوامل بين رؤساء فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، كما هو متوقع، بالنظر إلى المحددات الثلاثة، (الفلسفة، القضايا، قوة المعارضة). فانتهج «ريجان» فلسفة الحكومة المحدودة، ساعيًا إلى تقليص الضرائب والبيروقراطية وحلت رئاسته في فترة هادئة نسبيًا. وتمتع بميزة مذهلة، تمثلت في أغلبية للجمهوريين في الكونجرس خلال ست سنوات من رئاسته التي امتدت ثمانية أعوام. وهيمن جدول أعماله على منهج الممارسة السياسية خلال سنواته الأولى في المنصب، وأثر نجاحه التشريعي في تقليص الضرائب على جداول أعمال من تلاه من رؤساء.

ويقدم «كلينتون» و«بوش الابن» أمثلة مهمة. فبدأ الأول برؤية طموح عن دور الحكومة، وعدل ذلك لاحقًا، وواجه عددًا قليلًا من الأزمات الداخلية أو الخارجية، ثم فقد بعد فترة قصيرة الأغلبية الديمقراطية في الكونجرس. وتولى الكونجرس الجمهوري مُمَثَّلًا، غالبًا، في رئيس مجلس النواب «نيوت جينجريتش»، مهمة وضع جدول الأعمال عام ١٩٩٥، ثم استعاد «كلينتون» سيطرته مع إعادة انتخابه عام ١٩٩٦. وأقام «بوش الابن» حملته الانتخابية عام ٢٠٠٠، على جدول أعمال «محافظ تعاطفي» يتضمن أولويات معتدلة إلى محافظة. ولم يكد يتبع هذه

الأولويات حتى شَهِدَ التحول من الهدوء النسبي إلى أزمات متصاعدة، بدءًا من أحداث الحادي عشر من سبتمبر وما تلاها. ودأب على العمل مع هامش ضئيل جدًّا من الجمهوريين في الكونجرس، (بل إنه فقد أغلبية الجمهوريين في مجلس الشيوخ عام ٢٠٠١، لمدة ١٨ شهرًا)، وهو عامل عزز الحزبية الشديدة في التعامل مع أولوياته.

ويتوقع الرئيس عندما يكون رصيده السياسي محدودًا أن يضطلع آخرون بدور وضع جدول الأعمال. ونهض بهذا الدور رئيس مجلس النواب «جيمس رايت» وهو ديمقراطي عن ولاية تكساس، عام ١٩٨٩، في رئاسة «بوش الأب»، ورئيس مجلس النواب «نيوت جينجريتش» وهو جمهوري عن ولاية جورجيا، عام ١٩٩٥، في رئاسة «كلينتون»، عندما كان الرئيسان في وضع سياسي ضعيف في الكونجرس. وعندما حقق الديمقراطيون الأغلبية في مجلس الشيوخ، عام ٢٠٠١، كانوا في وضع يؤهلهم لرسم جدول أعمال لهذا المجلس، وهو جدول أعمال مختلف جدًّا عن ذاك الذي كان يفضله «بوش الابن». بل واجه «بوش الابن» وضعًا أكثر درامية، بعد أن استولى الديمقراطيون على مجلسي الكونجرس في الانتخابات التشريعية، في منتصف ولايته الثانية عام ٢٠٠٦. وتطلب وضع جدول الأعمال إجراء مشاورات مع زعماء الحزب المعارض.

«صياغة الخيارات»، وتعد كذلك وظيفة طبيعية للسلطة التنفيذية، ويرجع هذا في الأساس إلى الخبرة المتمثلة في الجهاز البيروقراطي وبنائه التراتبي. ويقدم الرؤساء وموظفوهم وعودًا في الحملات الانتخابية، وفي الاستجابة للمشكلات التي يعالجونها، أثناء عملهم في البيت الأبيض. وتفتقر، عادة، هذه الوعود إلى خطة مفصلة. بل تتطلب

بالأحرى تطويرًا من متخصصين في الإدارة أو الوكالة ذات الصلة في مجلس الوزراء. ويُعِدُّ، بالمثل، موظفو لجنة الكونجرس، الذين يعملون غالبًا مع الموظفين الشخصيين للأعضاء، تعديلات أو بدائل.

ولا يتوقع الرؤساء أن يدعم الكونجرس خياراتهم كاملة، إلا نادرًا، حتى حين يتمتع حزبهم بأغلبية كبيرة في هذا الفرع. وعدل «ويلبور ميلز» الرئيس الديمقراطي للجنة مجلس النواب بشأن السبل والوسائل تعديلًا جوهريًّا على مقترح «جونسون» المتعلق ببرنامج الرعاية الصحية «ميدي كير»، عام ١٩٦٥. ولنبقَ مع مثال متعلق بالرعاية الصحية، فقد رُفض مقترح «كلينتون» لإصلاح قومي للرعاية الصحية في مجلسي الكونجرس، على الرغم من الأغلبية الديمقراطية. وتعثرت أيضًا جهود الديمقراطيين في مجلسي الكونجرس في وضع بدائل.

ومازال الرئيس، تقليديًّا، هو من يقول في القضايا الكبيرة: «لنبدأ هنا، بهذا». ولدى كل بيروقراطي كبير وعضو في الكونجرس درج، (أو على الأرجح هذه الأيام قرص كمبيوتر) مملوء بالخيارات. لكن ليس لأحد منهم، صفة الرؤساء، أو الجمهور الذي يذيع عليه خياراته.

«الاقرار التشريعي»، ويتمثل في الموافقة على الخيار الذي يكون، عادة، حلًا وسطًا. وهذه وظيفة تشريعية في الأغلب، على الرغم من أن الرؤساء وموظفيهم ينخرطون بفاعلية مع مضي مشروعات القوانين في مسارها. ويحتشد دعم الأغلبية من خلال مراحل متسلسلة داخل اللجان، ومجلسي الشيوخ والنواب، والمؤتمرات بين هذيْن المجلسيْن. وقد تستغرق هذه العملية شهورًا أو حتى أعوامًا. وليس من الغريب، أن يكرر الكونجرس المراحل عدة مرات، في بعض المقترحات المثيرة

للخلاف، قبل الحصول على موافقات كل الجهات ذات الشأن؛ للوصول إلى الإقرار النهائي. وقد يتطلب الأمر، بسبب الإجراءات المعرقلة في مجلس الشيوخ، أغلبية فائقة (٦٠ في المائة)، لإقرار مشروع قانون في هذا المجلس من الكونجرس. ويتعين، بموجب مادة دستوري، موافقة أغلبية ثلثي مجلس الشيوخ لإقرار المعاهدات، ويتعين أيضًا موافقة أغلبية ثلثي مجلسي الكونجرس لإجراء تعديل دستوري أو تخطي حق النقض الذي يتمتع به الرئيس.

وينشط الرؤساء ومساعدوهم، وموظفو الوكالات والإدارات، تقليديًا، في عملية جمع الأغلبية هذه، أحيانًا؛ بالتأييد، وأحيانًا أخرى بالمعارضة. وقد يؤدي تغيير الرؤساء، وهو يعني عادة تغييرًا في الحزب، إلى انقلاب في دعم البيت الأبيض أو معارضته. ويمتلك الرئيس، في نهاية المطاف، السلطة الدستورية لتوقيع مشروع قانون، أو نقضه، أو لتركه ليصبح قانونًا دون توقيعه، بعد مرور فترة عشرة أيام، لا تحتسب منها أيام الآحاد، (ما لم يكن الكونجرس غير منعقد، وفي هذه الحالة لا يصبح قانونًا)، (المادة الأولى، الفقرة السابعة). ويستخدم الرؤساء مرارًا هذه السلطة الحيوية لقول: «نعم» أو «لا» للتأثير في سَنِ القوانين، خلال المراحل المتعددة لحشد الأغلبية، على سبيل المثال، من خلال التهديد باستخدام حق النقض على مشروع قانون، ما لم يُعَدَّل، أو بسحب الدعم؛ مما يؤدي إلى تأثير محتمل في تغيير الأصوات.

وهناك اتجاه لتسجيل سن قوانين، من خلال إحصاء مشروعات القوانين التي يجري إقرارها والتوقيع عليها لتصبح قوانين في دورة ما للكونجرس. لكن ربما يكون التقدم بطيئًا في القضايا القومية الرئيسة؛ لأنه يتعين حسم القضايا الصعبة. ويحجب، عادة، تسجيل الفشل في إقرار

مشروع قانون، التقدم الذي أُحرز. فاستغرقت الحكومة الاتحادية، على سبيل المثال، نحو ٣٠ عامًا لسن قانون من أجل تقديم مساعدات لبرنامج التعليم، وهو موضوع ظل لفترة طويلة من اختصاص حكومات الولاية والمحليات وحدها. وتعين حسم القضايا الدينية والاتحادية والعنصرية قبل أن يحصل مشروع قانون، في النهاية، على دعم الأغلبية في مجلسي الكونجرس. فما إن يتم إقرار مشروعات القوانين في مجلس النواب، حتى تواجه إجراءات معرقلة من الديمقراطيين الجنوبيين في مجلس الشيوخ. وأُقر قانون التعليم الابتدائي والثانوي، في نهاية المطاف، عام ١٩٦٥، كجزء من برنامج «المجتمع العظيم» للرئيس «چونسون».

وتستطيع الأزمة، في الغالب، التعجيل بعملية الإقرار التشريعي. فأقر الكونجرس بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر قانون باتريوت، وهو قانون شامل يمنح النائب العام سلطة لجمع المعلومات الاستخباراتية بشأن الإرهابيين، (التنصت على خطوط الهاتف، وعمليات التفتيش، والاحتجاز، ووسائل أخرى للمراقبة). وجرى تجاوز جلسات استماع اللجان وعمليات التصويت في مجلس الشيوخ، وتَدَخَّل رئيس مجلس الشيوخ في مجلس النواب لإرسال مشروع قانون تؤيده الإدارة إلى قاعة المجلس. وبعد ذلك بأربعة أعوام، استغرقت إعادة إقرار قانون باتريوت شهورًا.

«التطبيق»، ويتحمل الرئيس، بوصفه مديرًا تنفيذيًّا، مسئولية هذه العملية، باعتبارها وظيفة بيروقراطية في الأساس. ويقدم المشرعون، نمطيًّا، توجيهات بشأن كيفية تنفيذ البرامج ومكانها. لكن البيروقراطيين يضطلعون بالتطبيق، غالبًا، متمتعين بحرية تصرف كبيرة تعتمد على مقدار التوجيهات التي يقدمها إليهم الكونجرس. وتلعب إدارات

الولايات والمحليات دورًا كبيرًا، في الغالب؛ في تنفيذ البرامج المحلية؛ مما يزيد تعقيد توزيع المسئولية.

وقد تستغرق البرامج الكبيرة، التي تمثل مبادرات جديدة وإعادة تنظيم أو تعديلات رئيسة في السياسة، أعوامًا لتطبيقها بفاعلية. ويقدم برنامجا الرعاية الصحية «ميدي كير» والمساعدات الطبية «ميدي كيد»، اللذان بدأ العمل فيهما عام ١٩٦٥، مثالين ممتازين للتدخل الجوهري للحكومة القومية في نظام متعدد الجوانب، وشبه عام للرعاية الصحية يفتقر إلى التزامن. وأصبحت البرامج التي بدأت متواضعة نسبيًّا، في الستينيات، تُقدر قيمتها حاليًّا بمئات المليارات من الدولارات. وأُضيفت، في عام ٢٠٠٤، مزايا الوصفات الدوائية، وصحبتها، مرة أخرى، في الشهور المبكرة، صعوبات خطيرة في التنفيذ.

وتتميز استجابة الحكومة الاتحادية على الكوارث بنوع مختلف من التنفيذ. وتوسعت برامج الإغاثة في الكوارث في العقود القليلة الماضية. ويعد الاستعداد لما هو غير متوقع، صعبًا في حد ذاته، على أية حال. فقد ضرب إعصار كاترينا منطقة جالف كوست، عام ٢٠٠٥، دون سابق إنذار، في كارثة يُعتقد أنها أكبر كارثة طبيعية تصيب الولايات المتحدة على الإطلاق. وعُدت استجابة الحكومة غير ملائمة لعدة أسباب: ضخامة الكارثة، وعملية إعادة التنظيم الأساسية لوكالات الاستجابة للأزمات في مستويات الحكومة الثلاثة، وانهيار الاتصالات وتنفيذ القانون، والافتقار إلى التنسيق بين وكالات الولاية والمحليات، وعدم اليقين فيما يتعلق بإلقاء مسئولية أشياء بعينها على أشخاص معينين. لكن عُدَّ الرئيس «بوش» مسئولًا عن نواحي القصور هذه وغيرها، وهو رأي اعتنقه معظم المسئولين والجمهور العام، وفي نهاية المطاف، الرئيس نفسه. وتقدم

تجربة كاترينا مثالًا من الطراز الأول للمسئولية الرئاسية، بصرف النظر عن الظروف. ويمثل إلقاء المسئولية على المسئول الموجود في أفضل موقع يمكنه من القيام بالتغيير، من بين الأسباب الأخرى لهذا.

«التقييم»، ويشارك فيه أكبر عدد من الجهات مقارنة بالأنشطة السياسية الأخرى. فيشترك فيه كل فرع، بالإضافة إلى جماعات المصالح الخاصة والمنظمات. ويتعين، نمطيًّا، على الوكالات التنفيذية المكلفة بتنفيذ البرامج، أن تبلغ الكونجرس بالتقدم في تحقيق الأهداف. ويقع على عاتق المفتشين العموميين في هذه الوكالات، مسئولية التحقيق في التلاعب وسوء التصرف. ويُصمم مكتب الإدارة والموازنة، البرامج، بشكل مستمر، مع إعداده للموازنات. ويولي موظفو البيت الأبيض انتباههم، دومًا، لفاعلية البرامج، وبخاصة تلك التي تتعلق بتفضيلات سياسة الرئيس. وَتُعَيِّن لجان رئاسية، في مرات كثيرة، لتقييم برنامج ما، وتقديم توصيات بتعديله.

وتتحمل لجان الكونجرس مسئولية الإشراف على تطبيق البرامج. وقد يتحقق هذا الإشراف من خلال عدة صور: كممارسة اعتيادية في إعادة الإقرار وتخصيص الأموال، ومن خلال التحقيقات، إما من خلال اللجان صاحبة التفويض، وإما من خلال لجنتي الإشراف، (لجنة الإشراف والإصلاح الحكومي في مجلس النواب، ولجنة الشئون الحكومية والأمن الداخلي في مجلس الشيوخ)، وإما من خلال عمل مكتب محاسبة الحكومة، وهو وكالة تابعة للفرع التشريعي مكلفة خصوصًا بإمداد الكونجرس بالمعلومات عن فعالية برامج الحكومة.

وقد يُطلب من الفرع القضائي، أيضًا، أن يقيم برنامجًا ليختبر

مدى مراعاته للمعايير الدستورية. ولا تنص المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على أن تُوكل المراجعات القضائية تحديدًا، إلى المحاكم، لكن وزير العدل الأمريكي «چون مارشال» نجح في جداله بأن الأمر يتضمنه الدستور بشكل مؤكد، حتى في اليمين الذي يؤديه القضاة، (قضية «ماربيري ضد ماديسون»، عام ١٨٠٣). ويتطلب الأمر، على أية حال، إقامة الحجة على أن للمحاكم أن تمارس هذه السلطة. فلا يمكنها، روتينيًا، تطبيق المعايير الدستورية على القوانين التي يقرها الكونجرس ويوقعها الرئيس.

وأخيرًا، تدأب جماعات المستفيدين، ووسائل الإعلام، والمراكز البحثية، وجماعات المصالح العامة، وجماعات المراقبة، وجماعات تنفيذ المهام، ومنظمات الترشيح، على تقييم البرامج التي يجري تنفيذها. وتلعب وسائل الإعلام دورًا مهمًّا بشكل خاص لسببيْن: لدورها المعادي فيما يتعلق بالممارسة السياسية والحكومة، والزيادة الكمية في المنافذ الإعلامية، في العقود القليلة الماضية. ويبين السبب الأول طبيعة ما يعرف، نمطيًا، بأنه خبر - أي السلبي أكثر من الإيجابي. ويمثل السبب الثاني مرحلة التحول في الاتصالات. فلا توجد فقط أشكال إعلامية جديدة بسبب التطور الإلكتروني، لكن ديمومة في التغطية، أيضًا، يعبر عنها القول: «أربع وعشرون ساعة في سبعة أيام». وكان من نتيجة ذلك، أن قام البيت الأبيض بعملية تكيف، من خلال توسيع كبير لعملياته الإعلامية. ومن كان في الماضي سكرتيرًا صحفيًا يتبعه عدد صغير من الموظفين، استحال الآن إلى عدة مساعدين للرئيس في الوظائف المتعلقة بالإعلام، بما فيها كتابة الخطب والتواصل مع

الجمهور والتمهيد لسفر الرئيس، والاتصالات فيما يتعلق بالسياسة، والتخطيط والاتصال بالجمهور والشئون بين الإدارات الحكومية.

تنسيق السياسة: وضع الموازنة

هيمن الرؤساء، على مدار عقود، على وضع الموازنة. وخول قانون الموازنة والمحاسبة لعام ١٩٢١ للرئيس أن يعد موازنة سنوية، يساعده في ذلك مكتب للموازنة (كان تابعًا في الأصل لوزارة الخزانة، ثم أصبح فيما بعد جزءًا من المكتب التنفيذي للرئيس، وأُطلق عليه لاحقًا (مكتب الإدارة والموازنة)). «القانون (لعام ١٩٢١)... يمثل واحدة من أهم التعديلات في تحقيق التوازن بين فروع الحكومة في تاريخ الأمة»[٧]. وتمر الموازنة في السلطة التنفيذية بعدة مراحل، وهي عملية تستغرق عامًا من التفاوض والتنقيح بين الرئيس والإدارات والوكالات، يحتل فيها مكتب الإدارة والموازنة موقع الوسيط. ويبيّن الشكل (٦-١) أن النتيجة تُبعث، بعد ذلك، إلى الكونجرس في رسالة متعلقة بالموازنة. وكانت العائدات والمخصصات المالية واللجان صاحبة التفويض عند الكونجرس، تعتمد، كليًا تقريبًا، على الموازنة التي يعدها الرئيس عند القيام بعملهم، دون مراجعة للخطة ككل، على الإطلاق.

وتغير كل هذا عام ١٩٧٤. ووضع الكونجرس عملية خاصة به للموازنة، مع إقرار قانون التحكم التشريعي في الموازنة واحتجاز التمويل. وأنشأ القانون لجانًا للموازنة تابعة لمجلسي النواب والشيوخ يساعدها مكتب الكونجرس للموازنة، ووضع عملية لتنظيم عمل اللجان الأخرى ومراقبتها. وتُحدد مواعيد نهائية لضمان سير العملية طبقًا للمخطط. ونادرًا، ما يجري الوفاء بهذه المواعيد النهائية.

عملية الموازنة

المراحل التنفيذية

الإعداد (من مارس إلى فبراير): وهي عملية تستغرق عامًا من التنقيح والتفاوض بين الرئيس ومكتب الإدارة والموازنة والوكالات. ويطلع مكتب الإدارة والموازنة على تفضيلات الرئاسة، ويشرف على تفاصيل تعديل طلبات الوكالة لهذه التفضيلات.

«التسليم» (من يناير إلى فبراير): تُعد رسالة الرئيس المتعلقة بالموازنة، وتُسلم الموازنة إلى الكونجرس.

«التعديل» (يوليو): يراجع الرئيس الموازنة في منتصف دورة الكونجرس.

مراحل الكونجرس

الإعداد (من يناير إلى إبريل): يستغرق ثلاثة أشهر في مراجعة مجرى العملية وتصنيفها وموازنة الرئيس، ويشترك فيها مكتب الكونجرس للموازنة، ولجان الموازنة والعائدات والمخصصات، واللجان صاحبة التفويض. **الإقرار** (إبريل): يتخذ الكونجرس قراره بصدد الموازنة ويقدم إرشادات للجان.

«التوفيق» (من يونيو إلى سبتمبر): إجراء تعديلات لتناسب أهداف الموازنة، ويشترك فيها، مرة أخرى، مكتب الكونجرس للموازنة، ولجان الموازنة، ولجان العائدات والمخصصات، واللجان صاحبة التفويض.

المرحلة البيروقراطية

«التنفيذ» (أول أكتوبر إلى ٣٠ من سبتمبر): تنفذ الوكالات البرامج كما يقرها الكونجرس، وبالأموال التي خصصها لذلك.

(٦-٤): عملية الموازنة. (معلومات جمعها المؤلف من مصادر مختلفة).

ويقدم الشكل (٦-٤) عرضًا بالغ التبسيط، في الكيفية التي «يفترض» أن تدور بها العملية. ويبين الشكل أن كل فرع يعد موازنة، على الرغم من أن العملية تتوجه في الكونجرس إلى ما أعده الفرع التنفيذي. وتتمثل العملية في الكونجرس في المفاوضات بين لجان الموازنة في كلا المجلسيْن ولجان العائدات والمخصصات واللجان صاحبة التفويض؛ حيث يغذي مكتب الكونجرس للموازنة، العملية في مسارها، بالخبرة. فلا يُستغرب أن تكون هذه العملية محتدمة وتنافسية، وتمثل في الواقع المصالح التي تخدمها اللجان المختلفة، وحمايتها من السلطان القضائي أيضًا. لكنها تعكس، في نواح عديدة، ما يحدث في الفرع التنفيذي بين الوكالات والرئيس ومكتب الإدارة والموازنة.

وقد يتوقع المرء، أيضًا، صراعات بين البيت الأبيض والكونجرس، ولم يحدث صراع أكثر احتدامًا في السنوات القليلة الماضية، مما حدث عام ١٩٩٥ بين الرئيس «كلينتون» والكونجرس الذي كان يسيطر عليه الجمهوريون. فقد اعتزم الجمهوريون، بعد فوزهم بسيطرة كاملة على الكونجرس لأول مرة في أربعين عامًا، الفوز بمعركة الموازنة. وأقروا مرتيْن، في خريف عام ١٩٩٥،

قرارين متتابعيْن يقلصان البرامج الاتحادية. واستخدم «كلينتون» حق النقض ضدهما؛ مما تمخض عن تعليق جزئي لعمل الحكومة الاتحادية مرتيْن. وتم التوصل، في نهاية المطاف، إلى حل، في يناير عام ١٩٩٦، بعد أكثر من ثلاثة أشهر من بداية السنة المالية، (أول أكتوبر عام ١٩٩٥). وتم التسليم، بصفة عامة، بأن الرئيس فاز في الصراع السياسي. ونجح «كلينتون» في أن يجعل الأغلبية الجمهورية في الكونجرس تنسحب من المعركة. و«كانت عملية مشحونة بالحزبية والمواجهات والمناورات السياسية، انتهت بورطة [و] انسحب الجمهوريون في النهاية»[٨]. وتمخض ذلك عن إقدام الرئيس «كلينتون» على خطوة كبيرة وهي استعادة ما خسره عام ١٩٩٤، أي صدارته في رسم جدول الأعمال.

وتتجلى، في الفترة التالية لعام ١٩٧٤، صفات الحكومة المنقسمة بين الحزبيْن، وهوامش الأغلبية الصغيرة كسياق سياسي لعملية وضع الموازنات. ولم يحظَ من الرؤساء إلا «كارتر»، (أربعة أعوام من ١٩٧٧ إلى ١٩٨١)، و«كلينتون»، (من ١٩٩٣ إلى ١٩٩٥)، بهامش أغلبية مريح في الكونجرس. وواجه الرؤساء الآخرون خلال هذه الفترة، («فورد» و«ريجان» و«بوش الأب» و«كلينتون» بعد عام ١٩٩٤ و«بوش الابن»)، إما كونجرس يسيطر عليه حزب المعارضة (في كلا المجلسيْن أو في أحدهما) وإما العمل في ظل هامش أغلبية حزبية ضئيل للغاية. وبينما كانت الصدامات أمرًا مؤكدًا، تمتع الرؤساء بمميزات الإعداد الأكثر تفصيلًا والتهديد بحق النقض، ونهج أكثر تنسيقًا في وضع الموازنة. ويفوزون، تقليديًا، بمعارك الموازنة أكثر مما يخسرونها[٩].

النتائج في حقبة ما بعد الحرب

أوضحنا، في السابق، أن كل الرؤساء ليسوا متساوين. ولا يكون ما ينتجه كل الرؤساء متساويًا، بالمثل. تصنع الأحداث الاختلافات فيما يبدو. فيتولى بعض الرؤساء مناصبهم عند نقاط تحول في التاريخ، ويحكم آخرون في فترات هادئة نسبيًّا. وليس بالضرورة أن يكون الاختلاف في إمكانات أو قدرات من يشغل المنصب. الأزمات لا تختار. لكنها تختبر من يتصادف أن يكون في البيت الأبيض وقت حدوثها. ويبين التاريخ أن الرؤساء الذين يكونون في المنصب أثناء وقوع الأزمات، يحظون، عادة، بمنزلة أعلى بشكل ملحوظ لدى المؤرخين والجمهور.

وتضمن رؤساء حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، الذين شهدوا نقاط تحول، «ترومان» و«چونسون» و«ريجان» و«بوش الابن» . فتعين على «ترومان» أن يدير نهاية الحرب العالمية الثانية ويتعامل مع عواقبها، وأن يعالج الحرب الكورية. وتولى المسئولية، بالإضافة إلى هذا، خلفًا للرئيس «فرانكلين روزفلت» الذي حقق إنجازات داخلية ودولية عظيمة. وأكمل «چونسون»، أيضًا، فترة ولاية الرئيس «چون كينيدي» الذي كان يحظى بشعبية، ودعم اغتياله تركته. وتولى «چونسون» مسئولية جدول أعمال سلفه، وأطلق برامج المجتمع العظيم التي ستهيمن على السياسة المحلية منذ ذاك الوقت وفيما بعد. وأبلى «چونسون» بلاء أقل بكثير في الأزمة المتفاقمة في حرب ڤيتنام حيث كان سجله غير مثير للإعجاب، بينما كان سجله في القضايا الداخلية باهرًا.

وقدمت الظروف الاقتصادية في عام ١٩٨٠ دعمًا للرئيس «ريجان»؛ لخفض الضرائب، وتحويل الموارد إلى الدفاع. وغير تأثير الأولى

[خفض الضرائب] الجدل السياسي مع تصاعد العجز في الموازنة، وأدت الثانية، [تحويل الموارد إلى الدفاع]، في نهاية المطاف، إلى إنهاء الحرب الباردة، وفيما بعد إلى انهيار الاتحاد السوفييتي. وعلى الرغم من أنه من السابق لأوانه، أثناء كتابة هذه السطور، الحكم على «بوش الابن»، فلا يشك إلا قلة في أهمية الحادي عشر من سبتمبر كحدث تاريخي له تأثير كبير في السياسة والممارسة السياسية. وأثرت الحرب على الإرهاب، كما وسعها «بوش» لتشمل الحرب في العراق، تأثيرًا عميقًا في السياسة الخارجية والداخلية.

وأثرت الأحداث، أيضًا، في رؤساء آخرين في حقبة ما بعد الحرب («أيزنهاور» و«نيكسون» و«فورد» و«كارتر» و«بوش الأب» و«كلينتون»). لكن أيًّا منهم لم يواجه مهمة إعادة البناء بعد الحرب كالتي واجهها «ترومان»، أو مهمة الحفاظ على تركة الرئيس الذي اغتيل كالتي واجهها «چونسون»، أو فرص الإصلاح الاقتصادي والحكومة التي واجهها «ريجان»، أو التهديدات الداخلية والدولية التي مثلتها هجمات الحادي عشر من سبتمبر عام ٢٠٠١ وما تلاها بالنسبة إلى «بوش الابن». لذا تميزت فترات الرئاسة لهذه المجموعة الثانية، المكونة من ستة رؤساء، بشكل أوضح بالجهود لتعزيز السياسات والبرامج التي كانت موجودة بالفعل وتقويتها وإصلاحها. وقامت رئاساتهم بدور الحارس، دون أن ينطوي هذا على أي شيء سلبي عن قدراتهم الشخصية لاستيعاب أحداث كبيرة، في حال حدوثها.

وتفادى كيندي، الرئيس المتبقي الذي كان يتولى السلطة في فترة ما بعد الحرب، أزمة عويصة محتملة نتيجة التهديد الذي كان يمثله وجود صواريخ سوفييتية في كوبا. ومما لا شك فيه أن حسمه في هذا الأمر

كان جديرًا بالإشادة وحظي بتقدير المؤرخين. المشكلة في تقييم كيندي تتمثل في قصر فترة رئاسته.

خلاصة

تتمتع الحكومات بقوة دفع مستقلة عمن يتصادف وجوده في البيت الأبيض. ويساعد الرؤساء في عملهم على الحفاظ على قوة الدفع هذه؛ مما ييسر التغيير العادي والاستجابة للأحداث غير المتوقعة. ويعمل الرؤساء كمساعدين في عملية سَن القوانين، ورسم السياسة، واتخاذ القرارات. فقد تمت هيكلة الفرع التنفيذي لدعم هذه الأغراض، بطريقة تضمن اعتمادًا من الكونجرس على الرئيس.

وربما يكون أكثر ما يميز عمل الرئيس، هو ضرورة سرعة الحركة والقدرة على التكيف. ويُتوقع من الرؤساء أن يقدموا برامج شاملة ومنسقة، لكن الحكومة القائمة على فصل السلطات تسمح بطبيعتها بمشاركة آخرين، في كثير من المواقع. ويتباين نفوذ الرؤساء، كما بيَّن هذا الفصل، على مادة السياسة، (تأثير أكبر في السياسة الخارجية والدفاع، وتأثير أقل داخليًّا)، ونمط السياسة (أغلب النفوذ في الاستجابة للأزمات)، وعملية السياسة، (أغلب النفوذ في المراحل المبكرة، في تحديد المشكلة ووضع جدول الأعمال وصياغة الخيارات)، وتنسيق السياسة، (درجة كبيرة في وضع الموازنة، وإن كان أقل عما كان في الماضي). وأخيرًا، لعمل الرؤساء أعظم أثر تاريخي؛ نتيجة الأحداث غير المتوقعة التي تعلق مؤقتًا طريقة العمل المعتادة لنظام الفصل بين السلطات. وتقع هذه الأحداث، وهي نمطيًّا أزمات، فتختبر القيادة.

الفصل السابع

الإصلاح والتغيير واحتمالات المستقبل

تعاصر الولايات المتحدة ودستورها قرنهما الثالث الآن. كان الانتقال من قرن إلى آخر مشحونًا بالأحداث. وكانت انتخابات عام ١٨٠٠ مريرة وشخصية. فدار التنافس بين اثنيْن يشغلان منصبيْن وهما «چون آدامز» الرئيس و«توماس چيفرسون» نائب الرئيس. وجرى شطر كبير من الحملات الانتخابية في الصحف الحزبية. وحصد «چيفرسون» ٧٣ صوتًا انتخابيًّا، لكن رفيقه في خوض السباق «آرون بور» فاز بالعدد نفسه من الأصوات. ورفض «بور» الاستسلام، واستغرق الأمر ٣٦ عملية اقتراع في مجلس النواب ليفوز «چيفرسون» بمنصب الرئيس. وانتقلت السلطة، نتيجة لهذا، من الاتحاديين إلى الجمهوريين الديمقراطيين. «كانت انتخابات عام ١٨٠٠ حدثًا ذا شأن، أظهر قدرة الجمهورية الشابة على تحقيق مثل هذا التغيير»[١].

وشهدت انتخابات الدخول إلى القرن العشرين مباراة ثانية بين الرئيس الذي يتولى المنصب «وليام مكينلي» و«وليام چينيچز بريان» صاحب الاتجاهات الشعبوية. وكان قد تم احتواء الكثير من القضايا الصعبة،

المتعلقة بالتحول من المجتمع الزراعي إلى المجتمع الصناعي، وإن كانت لم تُحسم. وظهرت مشكلات جديدة تتعلق بدور أوسع للولايات المتحدة في العالم. وانتخب «مكينلي» الذي نظم حملة انتخابية صغيرة للغاية، بسهولة مرة ثانية، لكن ليس بفوز كاسح. وظل نظام الحزبيْن يواجه تحديات من أحزاب ثالثة، وبخاصة التقدميون في السنوات الأولى من القرن الجديد. وباغتيال «مكينلي» عام ١٩٠١، حمل «تيدي روزفلت» خليفته النشط البلاد إلى القرن الجديد.

وتلتحق انتخابات عام ٢٠٠٠ الرئاسية بقائمة هذه السباقات التاريخية في «منعطف القرن». كانت سيطرة الديمقراطيين على الكونجرس قد انفضت قبل ستة أعوام، وجاء انتخاب «بوش الابن» بحكومة جمهورية كاملة في «واشنطن»، لأول مرة فيما يقرب من ٥٠ عامًا. وكان انتخاب «بوش» من أكثر الأمور جدلًا في التاريخ، وأبرز العلاقات المتأزمة بين الرئيس «كلينتون» الذي تعرض للمساءلة، والكونجرس الجمهوري، وإحباط الديمقراطيين الذين كانوا يمثلون الأقلية. وأدى حسم الانتخاب من خلال المحكمة العليا، وخسارة «بوش» للتأييد الشعبي، إلى تفاقم المزاج الحزبي بشدة في عاصمة البلاد.

وكشفت هذه الصراعات الثلاثة عن تغييرات في الرئاسة كذلك. فظلت سلطة الرئيس الدستورية كما هي أساسًا، إلا أن الظروف التي تجري فيها ممارسة هذه السلطة اختلفت بشدة في نهاية كل قرن. كانت الرئاسة تتشكل عندما أدى «چيفرسون» اليمين الدستورية. وكانت الرئاسة تتمثل في شخص، أكثر من تمثلها في مؤسسة؛ حيث كان يسعى شاغل المنصب إلى استيعاب مدى سلطاته ومعناها.

وبدأت الرئاسة صعودها بحلول عام ١٩٠٠. وتستطيع «حكومة تشريعية»، كما وصفها «وودرو ويلسون» في بحثه عام ١٨٨٥، أن تدير قضايا مجتمع زراعي. إن التصنيع والنمو في الاقتصاد العالمي يقتضيان احتراف جهاز بيروقراطي، وتراتبية وسيطرة تنفيذية، منها تلك التي يمارسها رئيس السلطة التنفيذية. ورحب الرئيس «تيودور روزفلت» الذي تولى المنصب بهذه المسئوليات، كما فعل ذلك «وودرو ويلسون» و«فرانكلين دي. روزفلت». وكان الرؤساء «تافت» و«هاردنج» و«كوليدج» و«هوفر»، من بين الرؤساء الآخرين، في الثلث الأول من القرن العشرين، الذين لم يتحمسوا كثيرًا لتبني وجهة نظر توسعية للسلطة الرئاسية. غير أن السيف سبق العزل. وسوف تنمو الرئاسة، بدءًا من «فرانكلين دي. روزفلت» ومن بعده، في المكانة والنفوذ والهيكل.

وتغيرت الرئاسة في ٢٠٠ عام، من طابعها الشخصي - بدءًا من«واشنطن»، يليه «آدامز» ، ثم «چيفرسون» الذي جاء إلى مؤسسة رئاسية تضم آلاف الأشخاص. وفي دراسة لموضوع «الرئيس في منتصف القرن»، قال «ريتشارد إ. نويشتات» «لم تعد الرئاسة والرئيس صنوين، ويتألف المكتب الآن من طبقة من الموظفين»[٢]. وظل البيت الأبيض الموقع الرمزي للرئاسة، لكنه لا يستطيع أن يستوعب إلا جزءًا صغيرًا فحسب من العاملين في خدمة الرئيس. وكانت مهمة «چورج بوش الابن» الأساسية، لذلك، بوصفه رئيسًا منتخبًا عام ٢٠٠٠، أن يعين موظفين في المناصب الشاغرة، بدءًا بمنصب مدير لإدارة الأفراد.

وتشير هذه المراجعة إلى درس مهم في بحث الرئاسة في القرن الحادي والعشرين: فالأحداث والقضايا التي تتولد عنها والأشخاص الذين يعالجونها، أكثر أهمية طبيعيًا من الإصلاحات في شرح التغيير.

وقال «نويشتات»: «الرئاسة اليوم [لها] مظهر مختلف... لكن... لم يصنعه الموظفون، ولا التشريعات. بل، بالأحرى، كان «استجابات» لتأثيرات من الظروف الخارجية في شكل حكومتنا، ليست أسبابًا بل تأثيرات»(٣). يجب ألا يكون هذا درسًا مفاجئًا. فالرئاسة، على كل حال، مؤسسة حيوية في ديمقراطية نيابية. وقد يُتوقع منها، بصفتها هذه، أن تستجيب للأحداث لتتضمن إجراء تعديلات من أجل أن تعمل بفعالية أكبر.

الإصلاح والتغيير

«يُعد الأمريكيون منذ فترة طويلة بين الأكثر حماسة للإصلاح مقارنة بالشعوب في مناطق أخرى في العالم»(٤). ويتطرق الإصلاحيون مرارًا إلى موضوع الرئاسة. ويعتقد كثيرون أنها أكثر الفروع نفوذًا في نظام الفصل بين السلطات. ولذا، تجري المغالاة في تقريظها أو لومها، استنادًا إلى نجاح أو فشل أعمال الحكومة. ويُعد الكونجرس أكثر الفروع الثلاثة ميلًا إلى طرح الإصلاحات؛ لأنه ينافس الرئاسة بانتظام على نصيب من السلطة. ويبعد كثيرًا دور السلطة القضائية عن هذه المنافسة ويتوقف على ظروف حالة ما. وتحدد قرارات القضاء، نمطيًا، شروطًا للإصلاح، ثم يقوم به آخرون.

ما المقصود بـ«الإصلاح»؟ وكيف يختلف عن التغيير؟ الإصلاحات، كما نستخدمها هنا، هي جهود رئيسة لتغيير هيكل أو سلطة الرئاسة. وهي تشير إلى تلك الحالات التي تكون النية الوحيدة فيها معقودة على إعادة ترتيب كيفية عمل المؤسسة. ولا يتضمن هذا سلطة جديدة لتطبيق السياسة. ويُعد، على سبيل المثال، التعديل الثاني والعشرون الذي يقيد مدة ولاية الرئيس بفترتين، أكثر الأمثلة وضوحًا للتدليل على الإصلاح،

بينما لا يُمثل منح الرئيس سلطة وضع معايير بشأن الانبعاثات لتحسين جودة الهواء، إصلاحًا.

يطرح الكونجرس، نمطيًا، وهو الفرع المنافس للرئاسة، إصلاحات مؤسسية شاملة للرئاسة. ونادرًا ما يسير الأمر في الاتجاه المعاكس: أي أن يصدق الرئيس على إجراء إصلاح في الكونجرس، (وإذا حاول، فإنه سيلقى استياءً شديدًا في الكونجرس). ودأب أعضاء الكونجرس على التحذير من أن الامتيازات الرئاسية قد تؤدي إلى «رئاسة استبدادية» تخل بالفصل بين سلطات متساوية[٥]. وأدت هذه المخاوف إلى سن تشريعات وتعديلات دستورية لتصحيح نقاط غير متلائمة أو فرض قيود.

ولا تنتج الإصلاحات التغيير المطلوب إلا نادرًا. ويحفز على إجراء إصلاحات، في الغالب، الاختلاف في قرار أساسي، (خوض الحرب، على سبيل المثال). ويميل التصحيح إلى أن يكون إجرائيًا، (تغيير كيفية اتخاذ القرارات بشأن تقديم الدعم للقوات، على سبيل المثال). ولا يضمن، لسوء الحظ، تغيير المنظمات والقواعد أو العمليات تحقيق نتيجة مقبولة بالنسبة إلى الإصلاحي. وتتمخض الإصلاحات، عادة، عن عواقب غير متوقعة، تتمثل في التغييرات.

ولخّص بيان «إروين سي. هارجروف» و«مايكل نيلسون»، التفرقة بين الإصلاح والتغيير، جيدًا، بشكل خاص؛ حيث جاء في البيان: «القيادة الرئاسية والممارسة السياسية القومية مفتولتان بإحكام»[٦]. وما يحدث في «واشنطن» على طرفي جادة بنسلفانيا(*) هو انعكاس لما يحدث في البلاد، ويجب أن يكون كذلك. ويمتلك الإصلاحيون، عادة،

(*) التي يقع فيها البيت الأبيض والكونجرس ـ المترجم.

نموذجًا مفصلًا للطريقة التي يجب أن يتصرف بها الرؤساء، كما رصد ذلك «هارجروف» و«نيلسون». لكن نادرًا ما تشرح «مخططات الخبراء» هذه الاستجابات الحقيقية للأحداث والقضايا التي تنتج تغييرات في الحكم. ونسب «دونالد أف. كيتل»، محقًّا، الاستجابة والتغيير إلى التصميم الأصلي: «فعلامة عبقرية المؤسسين الأمريكيين... هي قدرة النظام الملحوظة على التوسع والتغيير والتكيف ـ دون الانهيار ـ مع بروز مشكلات جديدة»(٧).

الإصلاحات المختارة وتأثيراتها

يمكن إجراء الإصلاحات بعدة سبل: تعديلات دستورية، وتشريعات، وقرارات قضائية، وتقاليد، وتوقعات. وتتباين أيضًا النوايا لتحقيق تغيير: إما بإصلاح عيب، وإما بتحسين عملية حكومية، وإما بإعادة تنظيم الحكومة، وإما التفويض بسلطة، وإما توضيح سلطة أو تقييدها، وإما بإعادة نقل صلاحيات، وإما توسيع امتيازات. ويكون الباعث أحيانًا على الإصلاح، اعتبار أن المتحكمين في السلطة جاوزوا المدى في ممارسة سلطتهم، وفي أحيان أخرى؛ لأن سلطة ما لم تستخدم في السابق في حالة معينة. وظهرت كلتا الحجتيْن منذ هجمات الحادي عشر من سبتمبر، مع معالجة حرب غير مألوفة على الإرهاب. ويجادل «كيتل» بأن الإصلاحيين، غالبًا، يهدفون إلى أن تخضع السلطة التنفيذية للمحاسبة بشكل أكبر. لكن، يصعب الحكم بإلقاء المسئولية عما يحدث في نظام منفصل السلطات، لكنه أمر ضروري، إذا أُريدَ أن يكون للإصلاح تأثير(٨). وبعبارة أخرى، يبدد الفصل بين السلطات المسئولية؛ مما يجعل من الصعب للغاية تركيزها على جهة بعينها، دون إعادة ترتيب النظام الدستوري.

لا يتوقع المرء إجراء تعديلات في كثير من الأحيان؛ بسبب تعقيد عملية الإصلاح (التي تتطلب موافقة أغلبية ساحقة في الكونجرس والولايات). وتوجد تسعة تعديلات تؤثر في الرئاسة مباشرة. وهي من ثلاثة أنماط: تصحيح إغفال شيء، أو عدم تناغم في الوثيقة الأصلية، وتوسيع حق الانتخاب، وتقييد فترة الولاية.

ويبين الجدول (٧-١) أن التعديلات الثاني عشر والعشرين والثالث والعشرين والخامس والعشرين، حققت التصحيحات المطلوبة في الدستور. وكانت للتعديلات تأثيرات متباينة. غير أن التعديل الثاني عشر كان حيويًّا، كما ناقشنا ذلك في السابق. وكانت للتعديلين العشرين والخامس والعشرين تأثيرات مهمة ومرغوبة. فتخيلْ أن الرئيس يتولى منصبه الآن، يوم الرابع من مارس، أي بعد أربعة أشهر من الانتخابات وليس في ٢٠ من يناير. ويُلاحظ أن هذا التغيير في التعديل العشرين لم يحدث إلا عام ١٩٣٣.

وأصبح نواب الرؤساء يلعبون دورًا مهمًّا في الرئاسة في الآونة الأخيرة، وتحديدًا بدءًا من «كارتر» ومن جاءوا بعده. وقد استخدم تدبير إحلال نائب الرئيس محل آخر، مرتيْن منذ العمل به، فحل «جيرالد فورد» محل «سبيرو أجنيو» الذي استقال عام ١٩٧٣، وحل «نيلسون روكفلر» محل «فورد» بعد أن أصبح رئيسًا، بعد استقالة «نيكسون» في ٩ من أغسطس عام ١٩٧٤. ولو كان مجلس الشيوخ قد أقال الرئيس «كلينتون»، بعد مساءلته في مجلس النواب عام ١٩٩٨، لوضع التدبير موضع التنفيذ عام ١٩٩٩، ولحل «جور» محل «كلينتون»، وعندها كان سيختار نائبًا يعمل معه بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠١.

ولو خضع «نيكسون» للمساءلة ثم أقيل عام ١٩٧٤، (كما هدد بعض الديمقراطيين قبل استقالة «نيكسون»)، لما كان قد تم إحلال نائب الرئيس ليتولى المنصب، لولا إقرار التعديل الخامس والعشرين والتصديق عليه وكان من الممكن، في ظل تلك الظروف، لـ«كارل ألبرت» رئيس مجلس

جدول (٧-١): الإصلاحات في صورة تعديلات دستورية.

التعديل (تم التصديق عليه)	الغرض منه
النمط الأول: التصحيح	
الثاني عشر (١٨٠٤)	يصوت الناخبون للرئيس ونائب الرئيس، كل على حدة
العشرون (١٩٣٣)	تنتهي فترة ولاية الرئيس في ٢٠ من يناير، وليس في الرابع من مارس (طرحه الكونجرس عام ١٧٩٢)
الثالث والعشرون (١٩٦١)	منح مقاطعة كولومبيا(*) ثلاثة أصوات انتخابية
الخامس والعشرون (١٩٦٧)	شغل منصب نائب الرئيس الشاغر، وتوفير وسيلة للإدارة عندما يعجز الرئيس عن تصريف الأمور
النمط الثاني: توسيع حق الانتخاب	
الخامس عشر (١٨٧٠)	توسيع حق الانتخاب ليشمل الأمريكيين الأفارقة

تابع جدول (٧-١)

التاسع عشر (١٩٢٠)	توسيع حق الانتخاب ليشمل النساء
الرابع والعشرون (١٩٦٤)	لا يسقط الحق مع العجز عن دفع ضريبة الرءوس
السادس والعشرون (١٩٧١)	خفض سن الحق في التصويت إلى ١٨ عامًا
النمط الثالث: تقييد فترات الولاية الرئاسية بمدتيْن	
الثاني والعشرون (١٩٥١)	تقييد فترات ولاية الرئيس بفترتيْن رئاسيتيْن.

المصدر: معلومات جمعها المؤلف.

النواب، وهو ديمقراطي من أوكلاهوما، أن يضطلع بالمهام الرئاسية، وهو خيار لم يُرَحِب به.

وحققت التعديلات الخامس عشر والتاسع عشر والسادس والعشرون المواءمة بين التصويت والاتجاهات المعاصرة ـ فكفلت حق الأمريكيين الأفارقة والنساء في التصويت، وخفضت السن القانونية للتصويت إلى ثمانية عشر عامًا. وكفل التعديل الرابع والعشرون حق التصويت بمعزل عن دفع ضريبة الرءوس، وهو حق تأخر كثيرًا. وستغير التعديلات المتعلقة بالحق في التصويت، مع مرور الزمن، طبيعة الحملات الانتخابية الرئاسية. فتمخض كل تعديل منها عن زيادة كبيرة في عدد أصحاب الحق في التصويت. واستغرق الأمر، على الرغم من هذا، وقتًا ليزيد عدد المشاركين من هؤلاء الناخبين في الانتخابات.

وعاد التعديل المتبقي وهو الثاني والعشرون إلى الجدل الذي اعتقد بأنه قد حُسم في المؤتمر الدستوري. فقد التزم الرؤساء بأنفسهم، وفقًا للعرف، بفترتي ولاية رئاسية. لكن «فرانكلين روزفلت» خرج على هذا العرف. وطرح الكونجرس الديمقراطي الذي اجتمع في عام ١٩٤٧ تعديلًا يقيد تولي الرئاسة بفترتي ولاية، بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، والسلطات التنفيذية غير العادية التي تمتع بها رئيس أعيد انتخابه ثلاث مرات. وأقر مجلسا الكونجرس الاقتراح سريعًا، بغالبية الثلثيْن المطلوبة، وأرسل الاقتراح إلى الولايات للتصديق عليه، وهو ما تم بعد أربعة أعوام. ووصفه المؤرخ «فورست مكدونالد» بأنه «انتقاد لـ«روزفلت» بعد وفاته»[٩].

ولم يؤثرالتعديل الثاني والعشرون تأثيرًا مؤكدًا. فطُبق التعديل لأول مرة على «أيزنهاور» (حيث كان يشغل منصب الرئيس عندما أُقر التعديل، ولم يطبق على «ترومان»). ويتطلب الحكم بمدى تأثير التعديل عملية تقدير غير قابلة للوزن بدقة، وتتمثل في: هل يسعى الذين خدموا فترتي ولاية كاملتيْن إلى فترة ثالثة؟ فربما دفع العمر والصحة، على الأرجح، بـ«أيزنهاور» و«ريجان»، إلى العزوف عن فترة ولاية ثالثة. ويتبقى بهذا «كلينتون» (فمازال «بوش الابن» يخدم فترة ولاية ثانية خلال كتابة هذه السطور). فربما رجح العمر، في حالة «كلينتون»، كفة السعي إلى فترة ولاية ثالثة؛ فقد كان في الرابعة والخمسين في نهاية فترة ولايته الثانية.

ما يمكن قوله هو أن التعديل أجاب بشكل قاطع عن سؤال كان مبهمًا. هل يسعى الرئيس إلى فترة ولاية ثالثة؟ لا يستطيع. ونتيجة لهذا، فإن الانتخابات التالية لإعادة انتخاب الرئيس (على سبيل المثال، في

أعوام ١٩٦٠ و١٩٨٨ و٢٠٠٠، وانتخابات عام ٢٠٠٨ المحتملة)[*] بمثابة سباق مفتوح لكلا الحزبيْن. ونتيجة لهذا أيضًا، قد يتوقع أن تبدأ الحملة للانتخابات الرئاسية بعد فترة قصيرة من أداء الرئيس لليمين الدستورية في فترة رئاسته الثانية. ويرجح أن يكون الكثير من المرشحين من الكونجرس، وفي الأغلب من مجلس الشيوخ، فيحرصون على تعزيز رصيدهم باستباق الحملة. بينما تعلم، في ذلك الوقت، الوزارة والموظفون أن وقتهم أيضًا محدود؛ فيفكرون بشأن مستقبلهم المهني. ويمثل التغلب على هذا الاندفاع نحو المستقبل لإدارة الحاضر أحد التحديات الرئيسة أمام الرئيس المحدودة فترة ولايته، وهذه واحدة من النتائج غير المتوقعة للإصلاح.

التشريعات

تحدث معظم الإصلاحات وعمليات التكيف من خلال العمليات الاعتيادية لسن القوانين. فالعمل الاعتيادي في الكونجرس وفي البيت الأبيض أقل إدراكًا لطبيعته الإصلاحية من إدراكه لكونه مجرد محاولة لاكتشاف أفضل الطرق، أو أكثرها جدوى لتنفيذ جدول الأعمال. فعندما ينفذ برامج مثل برامج الرعاية الطبية «ميدي كير» والمساعدات الطبية «ميدي كيد»، خلال فترة من الزمن، يفوض الكونجرس للسلطة التنفيذية فعل اللازم فيما يتعلق بالمنظمات والإجراءات من أجل عملية تطبيق فعالة. وإحدى نتائج إقرار مثل هذه البرامج الهائلة، حدوث توسع كبير في البيروقراطية وزيادة المسئوليات الرئاسية. وكان الإصلاح مقصودًا

(*) صدر الكتاب الذي بين أيدينا باللغة الإنجليزية عام ٢٠٠٧ ـ المترجم.

في هذه الحالات، غير أنه موجه إلى توصيل الرعاية الصحية، وليس إلى توسيع المؤسسات.

ويتولى أعضاء الكونجرس الإشراف على إدارة مثل هذه البرامج، لكنهم، في الحقيقة، يعتمدون على السلطة التنفيذية حتى في ممارسة الإشراف. ويعد هذا الاعتماد أحد معايير سلطة الهيئة التنفيذية في علاقتها مع الهيئة التشريعية.

ومن الجدير بالذكر، أن الرؤساء لا يرحبون، دومًا، بهذه المسئوليات الأكبر. وقد يسعى الرؤساء الذين تؤول إليهم برامج الإعانات، في الحقيقة، إلى تقييد نموها بسبب تأثير الإنفاق، الذي لا يمكن التحكم فيه، في العجز الذي يقيد، في المقابل، خيارات الرئاسة في تدشين برامج جديدة.

وبالإضافة إلى التشريعات بشأن شئون السياسة الأساسية، (مثل الزراعة والرفاهة الاجتماعية والرعاية الصحية، والجريمة)، يجري أيضًا إقرار قوانين، من حين إلى آخر، يُقصد بها دعم أو تقييد الامتيازات الرئاسية، أو التأثير في كيفية ممارسة الرؤساء للسياسة. وتكون مثل هذه القوانين في صميمها، عادة، ذات طابع إصلاحي مباشر بشكل أكبر. ويريد من يضع مثل هذه التشريعات تغيير «كيف» يتم صناعة القرار و«من» يصنعه، وليس مجرد: «ما» القرار؟ ويقدم الجدول (٧-٢) نموذجًا لمثل هذه القوانين في القرنيْن العشرين والحادي والعشرين. وتمثل هذه القوانين الخمسة عشر جهود إصلاح للرئاسة والفرع التنفيذي، فيما يتعلق بست وظائف حيوية: الموازنة، والاقتصاد، وقدرة المنظمات، والأمن القومي، والحملات الانتخابية، والوصول إلى

الجمهور. وتستهدف معظم القوانين تعزيز أو تقييد الرئاسة، وبعضها يُقصد به تعزيز الكونجرس، لعله ينافس بشكل أكثر فعالية مع الفرع التنفيذي.

ويتضح من مراجعة هذه القوانين، أن الاتجاه العام يميل إلى منح الرئيس دورًا أكبر، وتنتشر خلالها جهود لمراقبة هذا التوسع أو التحكم فيه. وجاءت معظم التطورات، بعد ذلك بشكل منطقي، مع نمو برامج الحكومة وتعقدها. وتزايدت أهمية الموازنة، وتطلبت خبرة متخصصين في الاقتصاد والمحاسبة. لذا تركزت الوظيفة في السلطة التنفيذية. وأصبح الكونجرس قلقًا بسبب اعتماده على السلطة التنفيذية، ووضع عملية خاصة به عام ١٩٧٤، تضمنت توظيفه متخصصين في الموازنة مرتبطين به.

جدول (٧-٢): الإصلاحات والتشريعات: حالات مختارة

التشريع	الإصلاح
الموازنة	
قانون الموازنة والمحاسبة عام ١٩٢١	أنشأ أول نظام قومي للموازنة ومكتب الموازنة.
قانون التحكم التشريعي في الموازنة واحتجاز التمويل عام ١٩٧٤	وضع موازنة تابعة للكونجرس، وأقام مكتب الكونجرس للموازنة، وقلص سلطة الرئيس في احتجاز التمويل.
قانون «جرام» ـ «رودمان» ـ «هولنجز» للتصدي للعجز في الموازنة عام ١٩٨٥	أقام تعديلات إنفاق تلقائية؛ بهدف تحقيق التوازن في الموازنة.

تابع جدول (٧-٢)

التشريع	الإصلاح
حق نقض بعض البنود في القرارات عام ١٩٩٦	أجاز استخدام الرئيس حق النقض على بعض البنود. وأعلنت المحكمة العليا عدم دستوريته.
الاقتصاد	
قانون الاحتياطي الاتحادي عام ١٩١٣	أقام نظامًا مستقلًا للسياسة النقدية بمجلس محافظين.
قانون اتفاق التجارة المتبادلة عام ١٩٣٤	أجاز للرئيس الاشتراك في اتفاقات التجارة الاقتصادية مع الدول الأجنبية.
قانون التوظيف عام ١٩٤٦	أقام مجلس الرئيس للمستشارين الاقتصاديين، وقدم تقارير عن حالة الاقتصاد.
إعادة التنظيم	
خطة إعادة التنظيم عام ١٩٣٩ (والخطط التالية)	أقامت المكتب التنفيذي للرئيس، ونقلت مكتب الموازنة (من وزارة الخزانة) إلى المكتب التنفيذي للرئيس، وزادت عدد الموظفين التابعين للرئيس. تلتها خطط أخرى وسعت نطاق المكتب التنفيذي للرئيس.
الأمن القومي	
قانون الأمن القومي عام ١٩٤٧	أعاد تنظيم القوات المسلحة في وزارة الدفاع، وأنشأ مجلس الأمن القومي، وعين موظفين في المكتب التنفيذي للرئيس، وأنشأ أيضًا وكالة المخابرات الأمريكية المركزية (سي. آي. إيه).

تابع جدول (٧-٢)

التشريع	الإصلاح
قانون سلطات الحرب عام ١٩٧٣	قيد سلطة الرئيس في إرسال القوات إلى القتال. ووضع جدولًا زمنيًّا للتقارير والانسحاب دون إعلان الحرب. وأقر القانون على الرغم من استخدام «نيكسون» حق النقض ضده.
اللجنة القومية بشأن الهجمات الإرهابية عام ٢٠٠٢	أجازت تعيين لجنة لاستكشاف نقاط التقصير في عمل المخابرات قبل هجمات ١١ سبتمبر، وتقدمت بتوصيات.
قانون إصلاح المخابرات عام ٢٠٠٤	أعاد تنظيم وكالات المخابرات، وأجاز تعيين مدير لتنسيق أجهزة المخابرات، من بينها وكالة المخابرات الأمريكية المركزية.
الدعاية الانتخابية	
قانون الدعاية الانتخابية الاتحادية لعام ١٩٧٤	قدم أموالًا عامة للحملات الانتخابية الرئاسية، وأنشأ لجنة الانتخابات الاتحادية.
قانون إصلاح الدعاية للحزبيْن عام ٢٠٠٢	وضع قيودًا على جمع التبرعات السياسية التي تتوخى تجنب القيود الاتحادية عليها، وقيودًا أخرى على تمويل الحملة الانتخابية.
الوصول إلى الجماهير	
تعديلات لقانون حرية المعلومات عام ١٩٧٤	توسع كبير لقانون عام ١٩٦٦ الذي يسمح بحرية اطلاع الجمهور على الوثائق الحكومية. وأقر القانون على الرغم من استخدام الرئيس «فورد» حق النقض ضده.

المصدر: معلومات جمعها المؤلف من مصادر مختلفة.

ويُلاحَظ كذلك وجود، اتجاهات مشابهة فيما يتعلق بسياسة الاقتصاد والأمن القومي، وتوطيد مؤسسة الرئاسة. وتُلقَى، بصفة عامة، مسئولية حالة الاقتصاد، على عاتق الرؤساء، حتى وإن كانوا لا يملكون إلا أدوات محدودة للتحكم فيها. بل يتمتع مجلس الاحتياطي الاتحادي المستقل، في الأساس، على سبيل المثال، بسلطة أكبر للتأثير في التطورات الاقتصادية؛ بسبب دوره في السياسة النقدية. وأجاز الكونجرس دعم إدارة الاقتصاد، وأعاد الرؤساء التنظيم داخل البيت الأبيض لهذا الغرض، (تشكيل مجلس الاقتصاد القومي عام ١٩٩٣، بموجب أمر تنفيذي خضع للتغيير في الآونة الأخيرة). ويرتكز دور الرئيس في سياسة الأمن القومي على أساس دستوري؛ بموجب مكانته قائدًا أعلى للقوات المسلحة. وتشكل هذا الوضع، أساسًا، مع الوحدة التنظيمية للقوات المسلحة، وإقامة مجلس الأمن القومي وهيئة الأركان عام ١٩٤٧. وعبّر الكونجرس، من حين إلى حين، كما حدث مع الموازنة، عن قلقه من هيمنة الرئيس؛ لذا مضت جهود الكونجرس في سبيل تقييد التدخلات العسكرية، بخلاف إعلان الحرب، أو التحقيق في صنع قرارات الأمن القومي عندما تختل الأمور. ولم تمض هذه الإجراءات دون تأثير، لكن ظلت للرئيس الصدارة عندما يتعلق الأمر بالسياسة الخارجية والأمن القومي.

وظلت الرئاسة تنمو كمؤسسة. وحلت المرحلة الحاسمة عام ١٩٣٩، مع إنشاء المكتب التنفيذي للرئيس. ويعترف الاسم ـ في حد ذاته ـ بالحاجة إلى منظمة شاملة تحتوي الوحدات الاستشارية الكثيرة المطلوبة لمواكبة النمو في برامج الحكومة. وانضم، من ثَمَّ، مع كل توسع في ـ الأمن القومي والاقتصاد والبيئة والتجارة والعلوم ـ «مكتب»

أو «مجلس» إلى أهمها، وهو مكتب الإدارة والموازنة في المكتب التنفيذي للرئيس. وتشكل هذه الوحدات، بجمعها معًا مع مكتب البيت الأبيض، الفرع الرئاسي الذي ناقشناه سابقًا.

وأدرجتُ أيضًا نمطيْن آخريْن من التشريعات ـ تلك المتعلقة بالدعاية الانتخابية وحرية حصول الجمهور على المعلومات. يمثل أولها، في أغلب الأحوال، قصة خيبة أمل للإصلاحيين. وينصب الاهتمام أساسًا على تمويل الحملات الانتخابية من حيث مقدار الأموال التي يتم إنفاقها ومصادرها. وتغير القوانين الجديدة كيفية جمع الأموال، لكنها لا تقيد حجم المبالغ، ولها تأثيرات متباينة في المانحين. وأخيرًا، أفاد الباحثون ووسائل الإعلام من قانون حرية المعلومات، بعد تعديله، وحَفَّز القانون الفرع التنفيذي على توخي الحرص في إنتاج الوثائق وحفظها.

وتوضح هذه التشريعات العملية السياسية المعقدة للإصلاح في الحكومة منفصلة السلطات. وتحمي الفروع امتيازاتها، وتستاء من امتيازات الفروع الأخرى، وتنتبه دومًا لمكانتها الدستورية. ويجري، لذلك، التمحيص في مخططات التغيير للاستجابة للأحداث وتحولات جدول الأعمال، في الكونجرس والبيت الأبيض، بشأن مدى تأثيرها على توازن السلطات.

ما تأثيرات الإصلاح التشريعي ودروسه؟ أولًا: من الواضح أن الحكومة النيابية تستجيب لما يحدث خارج العاصمة. فمن المنطقي، على سبيل المثال، أن تعد الأجهزة التنفيذية الموازنات وتدير الجيش. وهذا حدث، حتى لو قلَّص هذا من تأثير الهيئة التشريعية النيابية. ثانيًا: أدى التسلسل المنطقي إلى توسيع الهيئة التنفيذية، خلال القرن العشرين،

ثم في القرن الحادي والعشرين. وتمخض عن الكثير من التشريعات، التي أشرنا إليها من قبل، مسئوليات أكبر للرؤساء، (وإن لم تصحبها بالضرورة سلطات أكبر) - فيما يتعلق بالموازنة والجيش وخوض الحرب والاقتصاد والحياة الاجتماعية. ثالثًا: من الواضح تمامًا أيضًا، أن الكونجرس عجز عن مواكبة إيقاع الخطى. وحاول الأعضاء، لذلك، إنشاء عملية للموازنة، وإعادة تنظيم اللجان، وتوسيع طاقم الموظفين، وإضافة وكالات تشريعية، والمطالبة بالمزيد من محاسبة الجهاز التنفيذي. وواجه إعداد التشريعات والإشراف على تطبيقها تحديات هائلة. رابعًا: من المستحيل الرجوع بالزمن القهقرى. وأدرجتُ قانون سلطات الحرب، أساسًا، لتوضيح هذه الحقيقة. وخضعت الحرب لعملية إعادة تعريف على مدار عقود. وجاءت أحدث إعادة للتعريف في الحرب على الإرهاب؛ مما أثار المزيد من الجدل والارتباك، فيما يتعلق بتقاسم السلطات بين فروع الإدارة.

قرارات المحكمة العليا

المحكمة العليا هي ثالث مصدر لإصلاح الرئاسة وتغييرها. وقضاة المحكمة العليا ليسوا إصلاحيين بطبيعة عملهم. ولا يشجع موقع عملهم على المبادرة بذلك، بصرف النظر عن معتقداتهم الشخصية. غير أن قراراتهم تستطيع التأثير في دعم أو تبرير أو عرقلة السلطة التي يمارسها الرئيس. من المقبول، بصفة عامة، أن تساند المحكمة العليا السلطات التنفيذية. فعدم القيام بهذا، على أي حال يعد حالة من افتئات فرع على آخر، ولذلك تستلفت هذه المناسبات الانتباه، عندما تحدث.

وتستطيع ثلاثة أنماط من القرارات، على الأقل، أن تؤثر في سلطات الرئاسة. أولًا: القرارات التي تبطل قانونًا يؤيده الرئيس ليوسع

به سلطته. فقد اقترح الرئيس «فرانكلين روزفلت»، على سبيل المثال، تشريعًا جريئًا للتعامل مع الكساد الاقتصادي الكبير. وأبطلت المحكمة العليا عدة برامج، وبخاصة مقترح تضمنه قانون إنقاذ الصناعة القومية لوضع معايير للمنافسة النزيهة، (قضية شركة «شيشتر» للدواجن ضد حكومة الولايات المتحدة، عام ١٩٣٥)، وبنود من قانون تعديل الزراعة، (حكومة الولايات المتحدة ضد «بتلر»، عام ١٩٣٦).

ثانيًا: قرارات تتعلق بالتشريعات التي يطرحها آخرون. وطُرحت تعديلات على قانون الدعاية الانتخابية الاتحادية عام ١٩٧٤، وأقرت خلال فضيحة ووترجيت. وحددت التعديلات، ضمن بنودها الكثيرة، قيودًا على الإسهام والإنفاق. وأعلنت المحكمة العليا أن التعديل المتعلق بتقييد الإنفاق ينتهك التعديل الأول، وهو حرية التعبير، (قضية «بكلي» ضد «فالو»، عام ١٩٧٦). وكان هذا الحكم يعني أن تواصل نفقات الدعاية الانتخابية تصاعدها؛ مما جعل السماح لمرشحي الانتخابات الرئاسية بالحصول على مبالغ مالية هائلة، أمرًا أساسيًا.

ثالثًا: القرارات التي يقال إن المحكمة العليا ترغب في تجنبها: وهي تلك التي تبطل استغلال السلطة التنفيذية. ويوضح الجدول (٧-٣) قضايا مختارة. وتبين القرارات الطبيعة الظرفية لتدخل المحكمة العليا. وبعبارة أخرى، فمن الصعب التعميم بشأن هذه القرارات للتنبؤ بالقرارات في المستقبل، بصرف النظر عن اهتمام المحكمة العليا بتجاوز الرئاسة اختصاصاتها في التعامل مع المواقف غير المسبوقة.

ودارت قضيتا «مايرز» و«همفريز» حول إقالة المعينين. كان التفسير ضروريًا مع إنشاء وكالات جديدة، والبدء في إجراءات التعيين. وسمح

«مايرز» بإقالة الذين عينوا بالتزامن مع ابتداء دورة الكونجرس، وحصر «همفريز» الإقالة في هؤلاء الموجودين في العدد المتزايد من اللجان التنظيمية المستقلة.

وجاءت القضيتان في ظل أوضاع غير مسبوقة في زمن الحرب. وكان الرئيس «ترومان» قلقًا أثناء الحرب الكورية من أن تضر ضربة محتملة ضد صناعة الصلب، بالإنتاج المطلوب لمواد الحرب. فأمر، لذلك، بالسيطرة على المصانع، معتمدًا على سلطاته المفترضة بوصفه قائدًا أعلى للقوات المسلحة. ورفضت المحكمة تفسيره هذا لسلطته. وواجه الرئيس «چورج دبليو. بوش»، بعد ذلك بكثير، ظروفًا استثنائية في محاكمة الأشخاص الذين زُعم أو اشتبه في أنهم إرهابيون بلا هوية قومية مشتركة. وتمثل حل «بوش» للموقف في إقامة محاكم عسكرية تتشكل دون طلب موافقة الكونجرس. ورفضت المحكمة، مرة أخرى، تأويل «بوش» لسلطته الرئاسية، بل دعت الكونجرس إلى التحرك، (قضية «حمدان» ضد «رامسفيلد») وفعل الكونجرس، ذلك متأخرًا، في دورته ١٠٩، محيلًا الأمر إلى لجان عسكرية لتحاكم المشتبه في أنهم إرهابيون.

جدول (٧-٣): تفسير السلطة الرئاسية: قضايا مختارة من المحكمة العليا

القضية	القرار
«مايرز» ضد الولايات المتحدة» (عام ١٩٢٦)	الرئيس لا يحتاج إلى موافقة مجلس الشيوخ لإقالة الذين عُينوا بموافقة من المجلس.

تابع جدول (٧-٣)

القضية	القرار
«همفريز أكزيكتور» ضد الولايات المتحدة (عام ١٩٣٥)	تقليص سلطات الرئيس في إقالة أعضاء من اللجان التنظيمية المستقلة.
شركة «ينجستاون شيت وتيوب» ضد «سوير» (عام ١٩٥٢)	أعلن عدم دستورية استيلاء الرئيس «ترومان» على مصانع الصلب أثناء الحرب الكورية.
الولايات المتحدة ضد «نيكسون» (عام ١٩٧٤)	رفض دعوى الرئيس «نيكسون» بالامتياز التنفيذي في رفضه تسليم أشرطة تسجيل المكتب البيضاوي إلى مدعٍ خاص.
«كلينتون» ضد «جونز» (عام ١٩٩٧)	الدستور لا يحمي الرئيس في منصبه من رفع دعوى مدنية ضده. لذا يمكن المضي قدمًا في الدعوى التي رفعتها «باولا جونز».
«كلينتون» وآخرون ضد مدينة نيويورك وآخرين (عام ١٩٩٨)	عدم دستورية حق نقض بعض بنود مشروعات القوانين الذي منحه الكونجرس للرئيس.
«بوش» ضد «آل جور» (عام ٢٠٠٠)	عدم دستورية إجراءات إعادة الفرز التي طبقتها المحكمة العليا في فلوريدا (ولا يُطبق القرار إلا على الحالة الراهنة).
«حمدان» ضد «رامسفيلد» (عام ٢٠٠٦)	عدم دستورية اللجان العسكرية التي انشأها الرئيس «بوش» لمحاكمة المشتبه في أنهم إرهابيون.

المصدر: معلومات جمعها المؤلف من مصادر مختلفة.

وكان لقضية الولايات المتحدة ضد «نيكسون»، وقضية «كلينتون» ضد «چونز» وضع خاص، باعتبارهما قضيتيْن سعى خلالهما الرئيس إلى منع دليل يحتمل أن يكون ضارًّا مِن الدخول في العملية القضائية. وتذرع «نيكسون» بالامتياز التنفيذي في منع المدعي الخاص في قضية ووترجيت من استخدام تسجيلات حوارات المكتب البيضاوي. ورفضت المحكمة حجة الرئيس؛ مما أدى إلى استقالة «نيكسون» في نهاية المطاف. وأراد «كلينتون» أن يمنع مواصلة دعوى مدنية رفعتها «باولا چونز» ضده من المضي قدمًا، أثناء شغله منصب الرئيس. وقررت المحكمة أن مثل هذا العمل لن يتدخل في ممارسة الرئاسة لواجباتها. وحُسمت القضيتان بالإجماع ضد الرئيس.

ولا تشترك القضيتان الأخريان في جدول (٧-٣)، إلا في القليل. فسمح الكونجرس الجمهوري بحق نقض بعض البنود في مشروعات القوانين خلال فترة رئاسة «كلينتون»، وهي سلطة طلبها كما فعل الرؤساء من قبله. ولم تعثر المحكمة على أساس دستوري لمثل هذا العمل. وقضت المحكمة، عام ٢٠٠٠، بوقف عملية إعادة الفرز في فلوريدا، ومنحت الرئاسة لـ«چورج دبليو. بوش»؛ لأسباب عملية خالصة. وأكدت المحكمة على أن قرارها لا ينطبق إلا على الحالة الراهنة؛ إدراكًا منها لحساسية الظروف الاستثنائية لحسم نزاع انتخابي.

ولا تعد قرارات المحكمة المتعلقة بالرئاسة إصلاحًا، بقدر ما تعد تفسيرًا يتضمن تغييرًا. وقد تقبل المحكمة قضية تطلب منها الحكم في مدى الالتزام بالمعاييرالدستورية، عندما يقوم الكونجرس أو الرئيس بعمليات تَكَيُّف لمواكبة تطور ظروف أو ظهور ظروف جديدة. ويشار إلى قضية «ماربوري» ضد «ماديسون»، عام ١٨٠٣، في بعض هذه

القضايا: «من المؤكد أن من اختصاص الإدارة القانونية وواجبها أن تقول ما هو القانون». وعلى ذلك، فإن ادعى الرئيس أن له امتيازًا تنفيذيًا، أو أن قرارًا يتوافق مع السلطات المخوّلة له، فقد تستمع المحكمة إلى طعن، وتقرر ما إذا كان الرئيس محقًّا أو لا.

وربما يكون أكثر الدروس عمومية من هذه المراجعة للرؤساء هو: عندما تكون في شك، استندْ إلى الفصل بين السلطات. وتقترح هذه الرسالة، أساسًا، الحصول على موافقة الكونجرس أو التفسير القضائي، (على الأقل، من خلال فحص الحالات القضائية السابقة). وتنصح الرسالة بعدم المضي قدمًا منفردًا، فيما عدا في الأزمات عندما يكون الوقت ثمينًا. ويتعلق بهذا درسٌ، وهو أنه يجب على الرؤساء أن يتوخوا الحذر في التأكيد على السلطات؛ لحمايتهم ضد الاتهامات المتعلقة بسلوكهم الشخصي. فعندما يحدث هذا، فإن الرؤساء، وليس المحاكم، هم من يقولون ما هو القانون.

التقاليد والتوقعات

والتغييرات في التقاليد، وما يتوقعه الجمهور والآخرون من الرئاسة، لهما تأثير كذلك. وتفتقد هذه السمات إلى صيغة محددة مقارنة بغيرها التي ناقشناها من قبل، لكنها ليست أقل دلالة على التطورات الحكومية والسياسية والاجتماعية.

التقاليد هى الطريقة العادية للعمل، كما هي الحال، مع العادات والأعمال الروتينية. وترسي الظروف الجديدة، نمطيًّا، تقاليد جديدة. فكان «فرانكلين دي. روزفلت»، على سبيل المثال، يجتمع مرتيْن في

الأسبوع مع الصحفيين في المكتب البيضاوي. فيحتشد الصحفيون حول مكتبه ليطرحوا عليه أسئلة. وكانت إجاباته لا يُسمح، عادة، بنشرها. ولم يكن اتصال «روزفلت» بالجمهور أمرًا بارزًا، فيما عدا خطبه الرئيسة. ودشن «روزفلت» سلسلة خطب رئاسية في الراديو، وهي «تطور ثوري في استخدام الرئاسة لوسائل الإعلام» عندما جرى تجربتها لأول مرة(١٠).

وغيّر التحول في وسائل الاتصال والسفر، بشكل كبير، كيفية اتصال الرؤساء وموظفيهم بالصحافة والجمهور. ولا توضع الاجتماعات مع المراسلين في السجلات للصحافة فحسب، بل يطلع عليها عادة أي شخص مهتم كذلك. وتنشر نصوص المقابلات على مواقع الإنترنت. وأصبح سفر الرؤساء يتكرر أكثر من أي وقت مضى، لحشد دعم الجماهير لبرامجهم. وكان الرئيس «كلينتون» يسافر، من فور إلقاء خطابه عن حالة الاتحاد؛ ليبرر مقترحاته ويدافع عنها، وهو إجراء أصبح «تقليدًا» احتذاه خلفه «چورچ دبليو. بوش».

وتغيرت الأدوار التقليدية لبطانة البيت الأبيض بشكل ملحوظ. فكان نادرًا ما تعتبر السيدة الأولى، في حد ذاتها، في الماضي، شخصية عامة، (كانت «إليانور روزفلت» استثناء بارزًا). لكن هذا عفى عليه الزمن. فقد تولت «هيلاري كلينتون» مهمة مشروع قومي للرعاية الصحية. وكان نائب الرئيس يضطلع بدور صغير، وكان طاقمه من الموظفين صغيرًا، ولم يكن له مقر إقامة رسمي. وكان خطاب حالة الاتحاد يُرسل إلى الكونجرس، ولا يلقيه الرئيس. وكانت إجراءات الأمن في البيت الأبيض يسيرة. وتغير كل هذا والكثير غيره.

وأسهمت هذه التطورات، أيضًا، في تغيير التوقعات المنتظرة من

الرئيس والرئاسة. وربما اتخذت التوقعات شكليْن. الأول: تلك التوقعات التي ترتبط بما تعلمه الصحافة والجمهور عن شاغل المنصب – خلفيته الثقافية، فلسفته، قيمه. الثاني: تلك التوقعات التي تتعلق بالرئاسة ـ وبخاصة دورها القيادي في نظام الفصل بين السلطات ومكانتها في العالم. ولا تنسجم هاتان الصورتان، دومًا، ويمكن أن تتغيرا أثناء ولاية المنصب.

وهناك بعض الأمثلة الموضحة: تعين على «ترومان» أن يتعامل مع توقعات غير متناسقة ـ توقعات منخفضة منه؛ بسبب افتقاره إلى الخبرة في مجال السلطة التنفيذية، ومرتفعة من الرئاسة، بعد الفترات الثلاث الإيجابية لـ«فرانكلين دي روزفلت». كان من المتوقع أن تستعيد خلفية «أيزنهاور» العسكرية صورة الرئاسة بعد «ترومان». وأثرت «ووترجيت» وما تلاها، (ويتضمن ذلك اعتذار «فورد» عن «نيكسون»)، سلبًا على صورة الرئاسة؛ مما أقام تحديًا كبيرًا أمام الرئيس «كارتر» الذي كان بغير خبرة في واشنطن. وكان «بوش الأب» أكثر الرؤساء تأهيلًا بمقياس الخبرة في مجال الهيئة التنفيذية، لكن فترة رئاسته شكلتها توقعات حملتها قيادة سلفه «رونالد ريجان». وواجه «بوش الابن» رئاسة تقلصت سمعتها؛ بسبب مساءلة سلفه التي أدت إلى صراع حزبي، بالإضافة إلى تحد آخر تمثل في شكوك بشأن كفاءة «بوش» ومشروعية فوزه بالانتخابات.

وصاحبت المطالب المتنامية لقيادة رئاسية، في الوقت ذاته، توقعات بمحاسبة أكبر. ويسهم التوسع في برامج الحكومة الاتحادية والارتباط بين الدول، فيما يعرف بالعولمة، في تفسير سبب اتجاه الأنظار إلى واشنطن والبيت الأبيض.



(٧-١): مؤتمر صحفي مشترك بين الرئيس «روزفلت» ورئيس الوزراء البريطاني «تشرشل»، يوم ٢٣ من ديسمبر، عام ١٩٤١ (صورة من وكالة أسوشيتد برس للأنباء).

النظر إلى الأمام: الحقائق الجديدة

يتأثر مستقبل الرئاسة كثيرًا بماضيها وحاضرها. ويعد تحليل طيف النشاط السياسي الحالي من أكثر الطرق الموثوق بها في استشراف المستقبل. وخضعت المكانة الدستورية للرئاسة لتغيرات قليلة نسبيًّا. وحدث أهمها منذ خمسين عامًا مضت ـ ألا وهو تقييد ولاية الرئيس بفترتيْن. ولم يجر التفكير في تعديلات مهمة للمادة الثانية، بخلاف المقترحات التي تُطرح كل أربعة أعوام لإصلاح المجمع الانتخابي.

لذا ظلت الوظيفة المحورية، كما هي، «السلطة التنفيذية يتقلدها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية».

وما تغير، هو السياق الذي تُمارس فيه السلطة التنفيذية. ويصح هذا بالنظر عبر التاريخ، كما سعيت إلى توضيحه. ما الذي يساعد، في الوضع الحالي، على التنبؤ بالمستقبل؟ ويتعلق تقييم السلطة الرئاسية، بشكل خاص، في هذا القرن الجديد، بخريطة الممارسة السياسية والسياسة والخريطة الإدارية.

خريطة الممارسة السياسية

لا يوجد إلا القليل أو لا شيء في خريطة الممارسة السياسية، مما يوحي بالتغيير في الهوامش الضيقة للأغلبية التي اتضحت منذ عام ١٩٩٢. ودعم التحول من الجنوب الديمقراطي بشدة إلى الهيمنة الجمهورية في هذه المنطقة، نظامًا محتدم التنافسية بين الحزبيْن. وشاع تقسيم الولايات، وفق التوزيع شديد التقارب بين الحزبيْن، بين ولايات حمراء للحزب الجمهوري وولايات زرقاء للحزب الديمقراطي، ويشار إلى ذلك بكلمة : الاستقطاب. واكتسب كثير من التحليلات مسحة إصلاحية، في اقتراحها أن الانقسام وضع يجب تصحيحه. بينما الواقع هو أن الانتخابات الرئاسية والتشريعية تُحسم، على الأرجح، بشكل متقارب بين الحزبيْن، ولا يمكن التحكم فيها على المستوى القومي.

ويمكن أن تتمخض الهوامش الضيقة للأغلبية عن حكومة منقسمة حزبيًا. فعندما ترك سناتور واحد حزبه، ليصبح مستقلًا عام ٢٠٠١، تحولت الأغلبية في مجلس الشيوخ من الجمهوريين إلى الديمقراطيين.

ولو حدثت تغييرات قليلة في الأصوات، في فلوريدا عام ٢٠٠٠، وفي أوهايو عام ٢٠٠٤، لفاز الديمقراطيون بالبيت الأبيض، على الأرجح في المرتيْن مع كونجرس جمهوري. وتمخضت انتخابات التجديد النصفي عام ٢٠٠٦ عن مجلس شيوخ متعادل، يضم ٤٩ عضوًا جمهوريًّا، و٤٩ عضوًا ديمقراطيًّا، وعضويْن مستقليْن يصوتان مع الديمقراطيين لينتظم المجلس.

وكان لهذه الحقائق تأثير عميق في الرئاسة. فالبواعث تنافسية وحزبية، وليست تعاونية وتشمل الحزبيْن. ويتعين على الرؤساء أن يضعوا استراتيجيات تعترف بالهوامش الصغيرة، والحزبية والمنافسة المحتدمة، وأن يكونوا مستعدين للتوصل إلى تسوية في المراحل الحاسمة من عملية سن القوانين. وقد تكون للسرية أو حتى كتمان الخطط والقرارات، ميزة كبيرة. ويتعين على الرؤساء أن ينتبهوا، على الأرجح، في ظل الهوامش الضيقة في الممارسة السياسية، إلى أهمية الانضباط الحزبي في الكونجرس، مع الاهتمام بعدم تقويض جهود القيادة في مجلسي الشيوخ والنواب، بالدخول في اتفاقات بين الحزبيْن في المراحل المبكرة من سن القوانين.

ويرجح أن تكون البواعث الحزبية في الهوامش الضيقة وانقسام السيطرة، واسعة النطاق، وتكون هناك أقلية قادرة على ممارسة كل تكتيك متاح؛ للضغط من أجل الحصول على تنازلات. وكلما كثرت معارضة الأقلية، سعت الأغلبية إلى الإفادة من مزايا حزبية إضافية، وبخاصة في مجلس النواب. وتتمخض هذه النتائج، غالبًا، عن تقلص دور الرئيس، فيصبح أقرب إلى المراقب منه إلى المشارك.

ويتعين ألا تكون هذه الخريطة خطيرة لسن القوانين، مهما يكن من طبيعتها غير المغرية. فكما وضحنا، يجري سن القوانين، وتتغلب الأزمات على الحزبية، ولدى كلا الحزبيْن، وليس الحزب الحاكم وحده، بواعث للمشاركة بفعالية في صناعة السياسة. ويكمن مربط الفرس في أن سياق ممارسة السلطة الرئاسية مختلف. ومن المنطقي تمامًا، أيضًا، في نظام الفصل بين السلطات، أن تضيع تفاصيل أحيانًا، في وسط الحماسة للإصلاح.

خريطة السياسة

يتغير جدول أعمال السياسة، دومًا؛ لأنها عرضة لما يطرأ من أحداث. فلا يمكن، لذلك، الاعتماد، نوعًا ما، على التوقعات فيها مقارنة بالخرائط الأخرى. فقد تغيرت كثيرًا، على سبيل المثال، مجموعة القضايا الداخلية الأساسية التي استقرت أثناء رئاسة «كلينتون» وفي الأشهر الأولى من رئاسة «بوش الابن»؛ بسبب هجمات الحادي عشر من سبتمبر. وأفرخ هذا الحدث قضايا «لها ذيول»، فيما يبدو، كما تقول العبارة. ويُرجح، وفقًا لهذا، أن يواجه الرؤساء في فترة قريبة، عدم اليقين في السياسة وحروبًا غير مألوفة.

وربما يكون أكثر الأمور تأكيدًا، هو تأثير الأمن القومي في باقي جدول الأعمال. ويؤثر الإرهاب تأثيرًا حادًّا باعتباره القضية المهيمنة بذاتها، ولدوره في تحديد ماهية القضايا الأخرى. أما بالنسبة إليها بذاتها، فتعني مكافحة الإرهاب شن حرب ضد خصم دون دولة، بل قد يختفي العدو في عدة دول، بما في ذلك الولايات المتحدة. وبالنسبة إلى تأثيرها في القضايا الأخرى، فلها تأثير عميق على قضايا، مثل الهجرة،

وأمن الموانئ، والتجارة والتمويل الدوليين، وعمل الشرطة على مستوى الاتحاد والولاية والمحليات، هذا إذا اقتصرنا على ذكر القليل منها.

وسوف تثير قضية، تضم مثل هذا النطاق الواسع من الجزئيات، جدلًا جادًا وانتقادًا. فلا يمكن الاعتماد على القول المأثور، الذي مفاده إنه يجب أن يقتصر مثل هذا الجدل على الداخل، وتفضيل تأييد الحزبيْن للرئيس. فتقريبًا، بحكم التعريف، يصعب تطبيق القواعد المعمول بها، فيما يعرف بأنه (على سبيل المثال، حرب تقليدية)، على حرب غير تقليدية، (مثل الحرب على الإرهاب التي ليس فيها دولة خصم). ولا يستطيع الرؤساء في المستقبل أن يتوقعوا أن تلقى القرارات بشأن الأمن القومي والسياسة الخارجية موافقة تلقائية من الكونجرس ووسائل الإعلام أو الجمهور، ربما بخلاف كارثة قريبة الشبه بما حدث في الحادي عشر من سبتمبر.

وأثرت، كما أشرنا، الحرب على الإرهاب، والعسكرية الأمريكية والتورط السياسي في الشرق الأوسط، وظهور قدرات على إنتاج أسلحة نووية في أنظمة غير صديقة، في كيفية تفسير القضايا الداخلية. لكن ما زالت هناك حقائق أخرى ترتبط بالقضايا الداخلية. وتنبثق معظم هذه الأمور من البرامج الموجودة بالفعل في السجلات. ويدخل «الإصلاح» في كل المقترحات الرئاسية الكبيرة تقريبًا: إصلاح الضمان الاجتماعي، إصلاح الرعاية الطبية «ميدي كير»، إصلاح الهجرة، إصلاح البيئة. ويتولد جدول الأعمال الداخلي، في الأساس، مما تفعله الحكومة بالفعل. ولا يُرجح أن تتغير هذه الحقيقة مع إدارة جديدة. وسيجد الرؤساء، في أعوام ٢٠٠٨ و٢٠١٢ و٢٠١٦، وفي المدى المنظور، صعوبة في تدشين برامج جديدة، أو إنهاء برامج موجودة؛ للعثور على مكان لشيء جديد.

تزايدت كلفة الإعانات الاجتماعية الحكومية والاستعداد العسكري بشكل مطرد، في ظل تحكم محدود، أو دون تحكم على الإطلاق. وأصبح الإنفاق يتم تلقائيًا. وتحدد الصيغ والأحداث النفقات، مع عائدات لا تغطيها، وتجعل الممارسة السياسية، في ظل هامش ضيق من التأييد، من الصعب رفع الضرائب. ويتمخض عن هذا عجز في الموازنة، ويتزايد الدين العام. وبذل الرئيس «كلينتون» والكونجرس الجمهوري جهدًا عام ١٩٩٧ لتحقيق توازن في الموازنات المستقبلية، غير أن الأحداث والممارسة السياسية سادت لتسجل عجز ودين قياسيين بعد عام ٢٠٠١.

هناك أغنية غربية شهيرة عنوانها: «لا تحاصرني». وليس من المبالغة تصوير السلطة الرئاسية على أنها «محاصرة». الرؤساء هم من يديرون الدين. وتُقطع الوعود أثناء الحملات الانتخابية، لكنها لا تُنفذ إلا إذا استطاع الرئيس أن يجد عائدات مالية غير مخصصة لغرض ما، للوفاء بها، أو يكون قادرًا على الإقناع بأن الحاجة إلى تنفيذها أهم من زيادة الدين.

ولم يحظَ تعميم برامج الحكومة على مستوى الاتحاد، باعتباره من التطورات الإدارية إلا بالقليل من الاهتمام. فينفذ الرؤساء والأشخاص الذين يعينونهم جانبًا كبيرًا من جدول الأعمال الداخلي، من خلال طبقتَيْن أو ثلاث أو أكثر من الحكومة. وقد يسمح بالتكيف نظرًا إلى الظروف الإقليمية والمحلية وعلى مستوى الولاية. وامتدت هذه العملية، حاليًّا، إلى الأمن الداخلي.

ولا عجب أن تُطوِّر الرئاسة رافدها من المتخصصين. ويريد الرؤساء المساعدين ويحتاجونهم؛ كي يرشدوهم خلال مسالك تطويرالبرامج وتفعيلها وتنفيذها. وأصبح من التقليدي، أن يُبقي الرؤساء التالون على المناصب التي أوجدها أسلافهم. ولم يعد البيت الأبيض، منذ فترة طويلة، مجرد منزل للرئيس. وأصبح، الآن، ذاك الفرع من الحكومة الذي يناضل ليتدبر أمرًا ما سيصبح الرؤساء مسئولين عنه.

خلاصة

الرئاسة الأمريكية ليست الحكومة الأمريكية. إنها، بالأحرى، وسيلة القيادة لإدارة الفرع التنفيذي؛ لتعمل بشكل تفاعلي مع الفرعيْن التشريعي والقضائي. وتغيرت الرئاسة وتكيفت مع التطورات القومية والدولية. وجرى إصلاحها، وأبرز هذه الإصلاحات، تقييد ولاية الرئيس بفترتيْن فقط. وينطلق فهم الرئاسة، حتى مع كتابة هذه السطور، على أية حال، من نظام الفصل بين السلطات، كما حددها الدستور سلفًا. فقد نصت هذه الوثيقة على أن يتم اختيار الرئيس وأعضاء الكونجرس والقضاة، بشكل منفصل؛ ليخدموا فترات متفاوتة الطول ومتداخلة. ويسن هؤلاء المسئولون الذين اختيروا بشكل مستقل، القوانين وينفذونها ويقيمونها، بشكل يتداخل الاعتماد فيه فيما بينهم.

والدرس واضح. فالسلطة الرئاسية الكفء في نظام الفصل بين السلطات، تُمارس في ظل الاعتراف بالوظائف الشرعية للفروع الأخرى. وقد أحسن «إ. بندلتون هيرنج» في وصفه للرئاسة بقوله: «أقمنا منصبًا يتمتع بسلطة كبيرة، لكننا جعلنا التحقيق الكامل لهذه السلطة

يتوقف على التأثير، وليس على السلطة القانونية»[11]. ويجب، وفقًا لهذا، أن تعترف دراسة الرئاسة بالوضع والأسلوب السياسي للرئيس داخل الهيكل الدستوري. وهذا ما أكدناه في هذه الصفحات.

الملحق

رؤساء الولايات المتحدة ونوابهم من عام ١٧٨٩ إلى عام ٢٠٠٩.

العام	الرئيس	النائب	الحزب	نسبة التصويت
١٧٨٩	«واشنطن»	«آدامز»	الاتحادي	الانتخابي ١٠٠٪*
١٧٩٢	«واشنطن»	«آدامز»	الاتحادي	الانتخابي ٩٨٪
١٧٩٦	«آدامز»	«جيفرسون»	الاتحادي/ الديمقراطي الجمهوري **	الانتخابي ٥١٪
١٨٠٠	«جيفرسون»	«بور»	الديمقراطي الجمهوري	الانتخابي ٥٣٪***
١٨٠٤	«جيفرسون»	«جي. كلينتون»	الديمقراطي الجمهوري	الانتخابي ٩٢٪
١٨٠٨	«ماديسون»	«جي. كلينتون»	الديمقراطي الجمهوري	الانتخابي ٦٩٪
١٨١٢	«ماديسون»	«جيري»	الديمقراطي الجمهوري	الانتخابي ٥٩٪

العام	الرئيس	النائب	الحزب	نسبة التصويت
١٨١٦	«مونرو»	«تومبكينز»	الديمقراطي الجمهوري	الانتخابي ٨٣٪
١٨٢٠	«مونرو»	«تومبكينز»	الديمقراطي الجمهوري	الانتخابي ٩٨٪
١٨٢٤	«جيه. كيو. آدامز» (الابن)	«كالهون»	الديمقراطي الجمهوري	الشعبي ٣١٪ الانتخابي ٣٢٪***
١٨٢٨	«چاكسون»	«كالهون»	الديمقراطي الجمهوري	الشعبي ٥٦٪ الانتخابي ٦٨٪
١٨٣٢	«چاكسون»	«فان بيورن»	الديمقراطي	الشعبي ٥٤٪ الانتخابي ٧٦٪
١٨٣٦	«فان بيورن»	«أر. چونسون»	الديمقراطي	الشعبي ٥١٪ الانتخابي ٥٨٪
١٨٤٠	«إتش. هاريسون»	«تايلر»#	الهويج	الشعبي ٥٣٪ الانتخابي ٨٠٪
١٨٤٤	«بولك»	«دالاس»	الديمقراطي	الشعبي ٥٠٪ الانتخابي ٦٢٪
١٨٤٨	«تايلور»	«فيلمور»#	الوهيج	الشعبي ٤٧٪ الانتخابي ٥٦٪

تابع الملحق

العام	الرئيس	النائب	الحزب	نسبة التصويت
١٨٥٢	«بيرس»	«كينج»	الديمقراطي	الشعبي ٥١٪ الانتخابي ٨٦٪
١٨٥٦	«بيوكانان»	«بريكينريدج»	الديمقراطي	الشعبي ٤٥٪ الانتخابي ٥٩٪
١٨٦٠	«لينكولن»	«هاملن»	الجمهوري	الشعبي ٤٠ ٪ الانتخابي ٥٩٪
١٨٦٤	«لينكولن»	«أندرو جونسون»#	الجمهوري	الشعبي ٥٥٪ الانتخابي ٩١٪
١٨٦٨	«جرانت»	«كولفاكس»	الجمهوري	الشعبي ٥٣٪ الانتخابي ٧٣٪
١٨٧٢	«جرانت»	«إتش. ويلسون»	الجمهوري	الشعبي ٥٦٪ الانتخابي ٧٨٪
١٨٧٦	«هايز»	«ويلر»	الجمهوري	الشعبي ٤٨٪ الانتخابي +٥٠٪
١٨٨٠	«جارفيلد»	«آرثر»#	الجمهوري	الشعبي ٤٨٪ الانتخابي ٥٨٪
١٨٨٤	«كليفلاند»	«هيندريكس»	الديمقراطي	الشعبي ٤٩٪ الانتخابي ٥٥٪
١٨٨٨	«بي. هاريسون»	«مورتون»	الجمهوري	الشعبي ٤٨٪ الانتخابي ٥٨٪

تابع الملحق

العام	الرئيس	النائب	الحزب	نسبة التصويت
١٨٩٢	«كليفلاند»	«ستيفنسون»	الديمقراطي	الشعبي ٤٦٪ الانتخابي ٦٢٪
١٨٩٦	«مكينلي»	«هوبارت»	الجمهوري	الشعبي ٥١٪ الانتخابي ٦١٪
١٩٠٠	«مكينلي»	«تيودور روزفلت»#	الجمهوري	الشعبي ٥٢٪ الانتخابي ٦٥٪
١٩٠٤	«تيودور روزفلت»	«فيربانكس»	الجمهوري	الشعبي ٥٦٪ الانتخابي ٧١٪
١٩٠٨	«تافت»	«شيرمان»	الجمهوري	الشعبي ٥٢٪ الانتخابي ٦٦٪
١٩١٢	«دبليو. ويلسون»	«مارشال»	الديمقراطي	الشعبي ٤٢٪ الانتخابي ٨٢٪
١٩١٦	«ويلسون»	«مارشال»	الديمقراطي	الشعبي ٤٩٪ الانتخابي ٥٢٪
١٩٢٠	«هاردينج»	«كوليدج»#	الجمهوري	الشعبي ٦٠٪ الانتخابي ٧٦٪
١٩٢٤	«كوليدج»	«داوز»	الجمهوري	الشعبي ٥٤٪ الانتخابي ٧٢٪
١٩٢٨	«هوفر»	«كيرتس»	الجمهوري	الشعبي ٥٨٪ الانتخابي ٨٤٪

العام	الرئيس	النائب	الحزب	نسبة التصويت
١٩٣٢	«فرانكلين روزفلت»	«جارنر»	الديمقراطي	الشعبي ٥٧ ٪ الانتخابي ٨٩٪
١٩٣٦	«فرانكلين روزفلت»	«جارنر»	الديمقراطي	الشعبي ٦١٪ الانتخابي ٩٨٪
١٩٤٠	«فرانكلين روزفلت»	«والاس»	الديمقراطي	الشعبي ٥٥٪ الانتخابي ٨٥٪
١٩٤٤	«فرانكلين روزفلت»	«ترومان»#	الديمقراطي	الشعبي ٥٣٪ الانتخابي ٨١٪
١٩٤٨	«ترومان»	«باركلي»	الديمقراطي	الشعبي ٥٠٪ الانتخابي ٥٧٪
١٩٥٢	«أيزنهاور»	«نيكسون»	الجمهوري	الشعبي ٥٥٪ الانتخابي ٨٣٪
١٩٥٦	«أيزنهاور»	«نيكسون»	الجمهوري	الشعبي ٥٧٪ الانتخابي ٨٦٪
١٩٦٠	«كيندي»	«ليندون جونسون»#	الديمقراطي	الشعبي ٥٠٪ الانتخابي ٥٦٪
١٩٦٤	«ليندون جونسون»	«همفري»	الديمقراطي	الشعبي ٦١٪ الانتخابي ٩٠٪
١٩٦٨	«نيكسون»	«أجنيو»	الجمهوري	الشعبي ٤٣٪ الانتخابي ٥٦٪

تابع الملحق

العام	الرئيس	النائب	الحزب	نسبة التصويت
١٩٧٢	«نيكسون»	«أجنيو/ فورد»##	الجمهوري	الشعبي ٦١٪ الانتخابي ٩٧٪
١٩٧٦	«كارتر»	«موندال»	الديمقراطي	الشعبي ٥٠٪ الانتخابي ٥٥٪
١٩٨٠	«ريجان»	«بوش الأب»	الجمهوري	الشعبي ٥١٪ الانتخابي ٩١٪
١٩٨٤	«ريجان»	«بوش الأب»	الجمهوري	الشعبي ٥٩٪ الانتخابي ٩٨٪
١٩٨٨	«بوش الأب»	«كويل»	الجمهوري	الشعبي ٥٣٪ الانتخابي ٧٩٪
١٩٩٢	«كلينتون»	«جور»	الديمقراطي	الشعبي ٤٣٪ الانتخابي٦٩ ٪
١٩٩٦	«كلينتون»	«جور»	الديمقراطي	الشعبي ٤٩٪ الانتخابي ٧٠٪
٢٠٠٠	«بوش الابن»	«تشيني»	الجمهوري	الشعبي ٤٨٪ الانتخابي +٥٠٪
٢٠٠٤	«بوش الابن»	«تشيني»	الجمهوري	الشعبي ٥١٪ الانتخابي ٥٣٪

* لم تتوافر بيانات عن التصويت الشعبي إلا عام ١٨٢٤ . نسبة التصويت الانتخابي هي للرئيس فقط. وكان نائب الرئيس هو من يأتي في المرتبة الثانية، ويحصل على نسبة مئوية مختلفة، إلى حين التصديق على التعديل الثاني عشر.

** جاء «چيفرون» في المرتبة الثانية، وتولى منصب نائب الرئيس، وكان له انتماء حزبي مختلف عن الرئيس.

*** أُحيلت الانتخابات إلى مجلس النواب لحسمها.

تولى منصب الرئيس نتيجة وفاة الرئيس.

استقال «أجنيو» من منصب نائب الرئيس، وعين «فورد» بموجب الإجراءات الواردة في التعديل الثاني والعشرين، ثم تولى منصب الرئيس بعد استقالة «نيكسون»

المصدر: معلومات جمعها المؤلف من مقال «مرشد كونجريشنال كوارترلي إلى الرئاسة»، لـ«مايكل نيلسون» رئيس تحرير مجلة (كونجريشنال كوارترلي، عام ١٩٩٦)، ١٦٦٧ـ١٦٦٩.

الهوامش والمراجع

الفصل الأول

Notes

1. Forrest McDonald, *The American Presidency* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994), 157.
2. Donald L. Robinson, *"To the Best of My Ability": The Presidency and the Constitution* (New York: W. W. Norton, 1987), 19.
3. Quoted in Richard J. Ellis, ed., *Founding the American Presidency* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1999), 9.
4. Ibid., 98.
5. Raoul Berger, *Impeachment: The Constitutional Problems* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973), 54.
6. Ibid, 54.
7. Ellis, *Founding the American Presidency*, 237.
8. Richard E. Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership* (New York: John Wiley, 1960), 33, emphasis his.

References

Berger, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973.

Commager, Henry Steele, ed. *Documents of American History.* New York: Appleton-Century-Crofts, 1949.

Corwin, Edward S. *The President: Office and Powers, 1787-1957.* New York: New York University Press, 1957.

Ellis, Richard J., ed. *Founding the American Presidency.* Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1999.

Hamilton, Alexander, John Jay, and James Madison. *The Federalist.* New York: Modern Library, 1937.
Kelly, Alfred H., and Winfred A. Harbison. *The American Constitution: Its Origins and Development.* Vol. 1. New York: W. W. Norton, 1948.
McDonald, Forrest. *The American Presidency: An Intellectual History.* Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
Neustadt, Richard E. *Presidential Power: The Politics of Leadership.* New York: John Wiley, 1960.
Riker, William H. *The Art of Political Manipulation.* New Haven, CT: Yale University Press, 1986.
Robinson, Donald R. *"To the Best of My Ability": The Presidency and the Constitution.* New York: W. W. Norton, 1987.
Siemers, David J. *Ratifying the Republic: Antifederalists and Federalists in Constitutional Time.* Stanford, CA: Stanford University Press, 2002.
Tansill, Charles C., ed. *Documents Illustrative of the Formation of the Union of the American States.* Washington, DC: Government Printing Office, 1927.

الفصل الثاني

Notes

1. Gerhard Casper, *Separating Power: Essays on the Founding Period* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), 102.
2. See ibid., ch. 4. The development was less clear for the courts. The Supreme Court was located in the Capitol Building until 1935, when it moved into the building on Capitol Hill that it occupies today.
3. As reported in Gilson Willets, *Inside History of the White House* (New York: The Christian Herald, 1908), 39–40.
4. Leonard D. White, "Public Administration Under the Federalists," *Boston University Law Review* 34 (June, 1944): 145.
5. Ibid., 182.
6. Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush* (New Haven, CT: Yale University Press, 1993), 18.

References

Casper, Gerhard. *Separating Power: Essays on the Founding Period.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

Jones, Charles O. *The Presidency in a Separated System.* 2nd ed. Washington, DC: The Brookings Press, 2005.
King, Gary, and Lyn Ragsdale. *The Elusive Executive: Discovering Statistical Patterns in the Presidency.* Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1988.
Skowronek, Stephen. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.
White, Leonard D. *The Federalists: A Study of Administrative History.* New York: The Macmillan Company, 1948.
Young, James Sterling. *The Washington Community: 1800-1828.* New York: Columbia University Press, 1966.

الفصل الثالث

Notes

1. Rhodes Cook, *The Presidential Nominating Process: A Place for Us?* (Lanham, MD: Roman and Littlefield Publishers, 2004), 37.
2. See Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005), 136.
3. Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 3rd ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1997).

References

Ceaser, James W. *Presidential Selection: Theory and Development.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.
Cook, Rhodes. *The Presidential Nominating Process: A Place for Us?* Lanham, MD: Roman and Littlefield, 2004.
David, Paul T., Ralph M. Goldman, and Richard C. Bain. *The Politics of National Party Conventions.* Washington, DC: Brookings Institution, 1960.
DeGregorio, William A. *The Complete Book of U.S. Presidents.* New York: Gramercy Books, 2005.
Nelson, Michael, ed., *Guide to the Presidency.* 2nd ed. Washington, DC: Congressional Quarterly, 1996.
Stanley, Harold W. and Robert G. Niemi. *Vital Statistics on American Politics.* 3rd ed. Washington, DC: Congressional Quarterly, 1992.

الفصل الرابع

Notes

1. Quoted in Charles O. Jones, *Passages to the Presidency: From Campaigning to Governing* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998), 52.
2. Lyndon B. Johnson, *Vantage Point: Perspectives on the Presidency, 1963-1969* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971), 450.
3. Light quoted in Charles Babington, "Presidential Appointment Process Questioned," *Washington Post,* January 10, 2001.
4. As reported in Stephen E. Ambrose, *Nixon: Ruin and Recover, 1973-1990* (New York: Simon and Schuster, 1991), 14.

References

Burke, John P. *The Institutional Presidency.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1992.

Cohen, Jeffrey E. *The Politics of the U.S. Cabinet.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.

Jones, Charles O. *Passages to the Presidency: From Campaigning to Governing.* Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998.

Kumar, Martha Joynt, and Terry Sullivan, eds. *The White House World: Transition, Organization, and Office Operations.* College Station: Texas A&M University Press, 2003.

Pfiffner, James P. *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running.* 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

الفصل الخامس

Notes

1. Gary Wills, quoted in Charles O. Jones, "The Presidency and the Press," *Journal of the Press and Politics,* vol. 1, no. 2 (1996): 16.
2. Peri E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1980* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986), 361-62.
3. President's Committee on Administrative Management, *Administrative Management of the Government of the United States* (Washington, DC: Government Printing Office, 1937), 5.

4. The Bureau of the Budget was originally created in 1921 by the Budget and Accounting Act. Originally a part of the Department of the Treasury, it was moved to the EOP with the Reorganization Act of 1939.
5. See *The United States Government Manual, 2005-2006* (Washington, DC: Government Printing Office, 2005), 92 for the full list.
6. For details, see Stephen Hess (with James P. Pfiffner), *Organizing the Presidency*, 3rd ed. (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2002), chs. 3-10.
7. For details see Dick Morris, *Behind the Oval Office: Winning the Presidency in the Nineties* (New York: Random House, 1997) and George Stephanopoulos, *All Too Human: A Political Education* (New York: Little, Brown, 1999).
8. *The United States Government Manual, 2005-2006* (Washington, DC: Government Printing Office, 2005), 88.
9. Charles O. Jones, ed., *Preparing To Be President: The Memos of Richard E. Neustadt* (Washington, DC: American Enterprise Institute Press, 2000), 131,
10. Nelson W. Polsby, "Some Landmarks in Presidential-Congressional Relations," in *Both Ends of the Avenue: The President, the Executive Branch, and the Congress*, ed. Anthony King (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1983), 3.
11. George E. Reedy, *The Twilight of the Presidency* (New York and Cleveland: World Publishing Company, 1970), xiv.
12. Jeffrey H. Birnbaum, *Madhouse* (New York: Times Books, 1996), 244.

References

Arnold, Peri E. *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*. 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 1998.

Campbell, Colin. *Managing the Presidency: Carter, Reagan, and the Search for Executive Harmony*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1986.

Hart, John. *The Presidential Branch: From Washington to Clinton*. 2nd ed. New York: Seven Bridges Press/Chatham House, 1995.

Hess, Stephen. *Organizing the Presidency*. 3rd ed. With James P. Pfiffner. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002.

Nelson, Michael L., ed. *Guide to the Presidency*. Vol. 2. *Congressional Quarterly*, 1996.

Patterson, Bradley H. Jr. *Ring of Power: Inside the West Wing and Beyond.* Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
The United States Government Manual, 2005-2006. Washington, DC: Government Printing Office, 2005.

الفصل السادس

Notes

1. Quoted in Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon and Schuster, 2002), 136.
2. Quoted in Charles O. Jones, "Richard E. Neustadt: Public Servant as Scholar," *Annual Review of Political Science* 6 (2003): 11.
3. Bill Clinton, *My Life* (New York: Alfred A. Knopf, 2004), 577.
4. Ralph K. Huitt, "Democratic Leadership in the Senate," *American Political Science Review* 55 (June, 1961): 337.
5. Quoted in Stephen J. Wayne, *The Legislative Presidency* (New York: Harper and Row, 1978), 161.
6. George C. Edwards, III, *Campaigning by Governing: The Politics of the Bush Presidency* (Upper Saddle River, NJ: Pearson Longman, 2006).
7. Donald F. Kettl, *Deficit Politics* (New York: Macmillan, 1992), 128.
8. Daniel J. Palazzolo, *Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement* (New York: Seven Bridges Press/Chatham House, 1999), 36.
9. An exception would be in 1990 when Bush 41 reneged on his "no new taxes" pledge. See Palazzolo, 33.

References

Greenstein, Fred I., ed. *Leadership in the Modern Presidency.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988.
Hargrove, Erwin C., and Michael Nelson. *Presidents, Politics, and Policy.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1984.

Herring, E. Pendleton. *Presidential Leadership.* New York: Rinehart and Company, 1940.
Kettl, Donald F. *Deficit Politics: Public Budgeting in its Institutional and Historical Context.* New York: Macmillan, 1992.
Light, Paul C. *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Reagan.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1991.

Neustadt, Richard E. *Presidential Politics and the Modern Presidents.* New York: Free Press, 1990.
Pfiffner, James P. *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running.* 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
Shull, Steven A. *Domestic Policy Formation: Presidential-Congressional Partnership?* Westport, CT: Greenwood Press, 1983.
Wildavsky, Aaron. *The New Politics of the Budgetary Process.* Medina, OH: Scott, Foresman and Company, 1988.

الفصل السابع

Notes

1. Noble E. Cunningham, Jr., *In Pursuit of Reason: The Life of Thomas Jefferson* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1987), 237. The Twelfth Amendment later corrected the fault; see chapter 3.
2. Richard E. Neustadt, "The Presidency at Mid-Century," *Law and Contemporary Politics* 21 (Autumn 1956): 609–45.
3. Ibid. Emphasis in original.
4. Donald F. Kettl, "Reforming the Executive Branch of the U. S. Government," in *The Executive Branch*, ed. Joel D. Aberbach and Mark A. Peterson (New York: Oxford University Press, 2005), 344.
5. Their case is set forth in an influential book written by Arthur M. Schlesinger, Jr., during the Nixon presidency: *The Imperial Presidency* (New York: Houghton Mifflin, 1973). Schlesinger worried most about the president's powers in foreign and national security policy, where a "runaway presidency" could lead to excessive power at home, vii–x.
6. Erwin C. Hargrove and Michael Nelson, *Presidents, Politics, and Policy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1984), 271.
7. Kettl, "Reforming," 344.
8. Ibid., 369–70.
9. Forrest McDonald, *The American Presidency: An Intellectual History* (Lawrence: University Press of Kansas, 1994), 407.
10. Michael Nelson, ed., *Congressional Quarterly's Guide to the Presidency*, 2nd ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1996), 124.
11. E. Pendleton Herring, *Presidential Leadership* (New York: Rinehart and Company, 1940), 2–3.

References

Aberbach, Joel D., and Mark A. Peterson, eds. *The Executive Branch.* New York: Oxford University Press, 2005.

Hargrove, Erwin C. *The President as Leader.* Lawrence: University Press of Kansas, 1998.

Herring, E. Pendleton. *Presidential Leadership.* New York: Rinehart and Company, 1940.

Nelson, Michael, ed. *Congressional Quarterly's Guide to the Presidency.* 2nd ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1996.

Neustadt, Richard E. *Presidential Power: The Politics of Leadership.* New York: John Wiley, 1960.

عن المؤلف

«تشارلز چونز»؛ أستاذ فخري في العلوم السياسية بجامعة ويسكونسين، في ماديسون، وزميل غير مقيم بـ«معهد بروكينجز» (Brookings Institution). ومن ضمن كتبه العديدة:

«*The Presidency in a Separated System, Clinton and Congress, 1993-1996*» و«*Passages to the Presidency*».

عن المترجم

محمد أحمد السيد حرفوش؛ حاصل على بكالوريوس إعلام، قسم صحافة، جامعة القاهرة عام ١٩٩٧م، وعلى دبلوم في الكمبيوتر التعليمي من معهد الدراسات التربوية بجامعة القاهرة عام ٢٠٠١م. عمل محررًا مترجمًا في القسم العربي بوكالة رويترز للأنباء في القاهرة من عام ٢٠٠٢م إلى عام ٢٠٠٩م، ويعمل حاليًا محررًا مترجمًا في شركة «ڤيديو كايرو» في التقرير العربي لخدمة تلفزيون رويترز. نُشر له عدد من المقالات المترجمة في مجلة الثقافة العالمية الكويتية. ويصدر له عن دار الشروق كتابا مكمافيا وحقوق الحيوان.

في هذه السلسلة (مقدمة قصيرة عن)

- الرئاسة الأمريكية
- الصحافة
- الرأسمالية
- الإيدز
- حقوق الإنسان
- الاحتباس الحراري